

# 新居民公共服务供给机制研究

——基于浙江省的实证调查

于海燕 著

電子工業出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京·BEIJING

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。  
版权所有，侵权必究。

#### 图书在版编目 (CIP) 数据

新居民公共服务供给机制研究：基于浙江省的实证调查/于海燕著. —北京：电子工业出版社，2018.5

ISBN 978-7-121-34206-6

I. ①新… II. ①于… III. ①城市-公共服务-供给制-调查研究-浙江 IV. ①D669.3  
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 103035 号

策划编辑：赵玉山

责任编辑：刘真平

印 刷：

装 订：

出版发行：电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

开 本：720×1 000 1/16 印张：18 字数：313.6 千字

版 次：2018 年 5 月第 1 版

印 次：2018 年 5 月第 1 次印刷

定 价：58.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题，请向购买书店调换。若书店售缺，请与本社发行部联系，联系及邮购电话：(010) 88254888，88258888。

质量投诉请发邮件至 [zltz@phei.com.cn](mailto:zltz@phei.com.cn)，盗版侵权举报请发邮件至 [dbqq@phei.com.cn](mailto:dbqq@phei.com.cn)。

本书咨询联系方式：[zhaoyz@phei.com.cn](mailto:zhaoyz@phei.com.cn)。

## 前 言

民生需求倒逼着行政改革，城市新居民公共服务供给问题正是典型的民生问题，如何解决这一问题直接关系到经济发展的动能。伴随着改革开放的不断推进，“乡—城”及“城—城”间的人口流动逐渐常态化，正是在这样的现实背景下，“新型城镇化”在“十三五”规划中获得前所未有的关注。如何真正落实中共中央所提出的《2014—2020 年国家新型城镇化规划》，切实达成 2016 年 3 月《政府工作报告》中所提出的“推进新型城镇化”的建设目标，成为亟待理论界和实践界解决的现实诘问。

从学理角度来审视，新型城镇化的要点在于“人”，即由“乡—城”、“城—城”流动人口所组成的城市新居民，他们是新型城镇化建设的核心客体。但是在计划时代城乡二元户籍制度的影响下，在城市具有稳定住所和稳定就业的新居民并不能平等享有城市的公共服务，进而形成了较为集中的民生问题。正如 2015 年 10 月 22 日出台的《居住证暂行条例（草案）》所指出的，政府公共服务应向常住人口而不是户籍人口覆盖。通过公共服务将具有稳定就业和稳定住所的流动人口固化为城市新居民是改革的必然趋势，也是新型城镇化建设的重要步骤。

本书梳理了城市新居民公共服务供给领域的研究成果，突破了以往国内学者普遍采用的“外来人口”、“农民工”、“流动人口”这些称谓，基于管理学视角从“实然”角度将流动人口中的“乡—城流动”及“城—城流动”两部分群体定义为“城市新居民”。基于行文称谓与现实称谓相统一的考虑，本书撰写中将“城市新居民”简称为“新居民”。在对“新居民”这一称谓进行清晰界定的基础上，本书根据新居民公共服务供给目标，全盘考虑新居民公共服务供给机制这一系统工程中的决策机制、效率机制、公平机制、协同机制、责任机制如何互动运行来提升供给效果。本书共分为八个部分：

第一部分为绪论。在对新居民公共服务供给问题进行简要审视的基础上确定本书选题依据和研究意义，通过梳理国内外研究现状和发展趋势确立本

书的研究思路、研究内容与研究方法，指出本书创新之处。

第一章为新居民公共服务供给机制理论基础及逻辑建构。首先界定“新居民”这一概念，“新居民”作为一个管理学概念，它以城市作为限定地域，这一概念既不同于经济学角度定义的“农民工”，也不同于人口学角度定义的“流动人口”，其在统计口径上属于流动人口中的“乡—城流动”和“城—城流动”两部分，简而言之，新居民是城市中具有稳定就业和稳定住所，但是户籍非本地的人口。对新居民的内涵界定清晰后，新居民公共服务的内涵及新居民公共服务供给机制的内涵也随之明晰，新居民公共服务供给机制就是供给主体运用供给方式，通过内外互动提供有形公共产品和无形公共服务的动态过程，其本质是资源配置的方式。其次分析新居民公共服务供给机制构建的理论基础，具体包括：推拉理论及二元结构理论对于新居民成因的阐释，公民权理论对供给机制的逻辑解释，公共选择理论对供给机制的依据解释，网络治理理论对供给机制的工具解释。最后以状态、结构、绩效作为整体分析理路，从决策层、生产层、绩效层这三个层面建构新居民公共服务供给机制的逻辑框架，决策层对应决策机制，生产层对应效率机制，公平机制和协同机制，绩效层对应责任机制。

第二章为新居民公共服务供给机制的历史演进与时代动因。本章从新居民公共服务供给机制的历史演进及当下的时代背景分析其存在的必要性及改善的迫切性。根据新居民公共服务供给的历史演进锁定新居民公共服务供给的发展方向，“分割供给”和“管控供给”已不适合当下的时代背景，“公平供给”与“融合供给”才是未来的发展趋势。新居民公共服务供给问题是新型城镇化战略下的焦点问题，只有通过公共服务供给才能完成人的城镇化，才能将农业转移人口从土地中解放出来进而推进农业现代化，才能为新常态下的中国经济注入一针强心剂，最终实现公共服务供给在群体间的公平分配。

第三章以浙江作为代表区域审视新居民公共服务供给机制的现状。浙江不仅是我国第二大人口流入大省，而且是长三角地区经济发达省份的代表，浙江最早提出“新居民”这一称谓并在实践中设置了新居民服务管理局这一组织机构。因此浙江新居民公共服务供给机制的运行情况可以作为全国的缩影。本章首先分析了全国新居民及浙江新居民的人口学特征及发展趋势、城市承载力与新居民数量如何适配等问题，其次重点分析新居民公共服务享受的现实情况及未来走势，最后分析浙江作为新居民的主要流入地在新居民公共服务供给机制运行中取得的成效。

第四章为新居民公共服务供给机制的有效性分析。根据第一章的逻辑建构,本章以社会融合作为供给绩效的测量角度,通过问卷调查得出的数据,运用结构方程方法分析验证新居民公共服务供给机制的有效性。本章通过验证新居民公共服务供给机制对于社会融合的正向作用,证明从决策机制、效率机制、公平机制、协同机制和责任机制五个维度构建的新居民公共服务的供给机制的有效性。

第五章为新居民公共服务供给机制运行困境分析。不同区域新居民公共服务供给机制的运行困境各不相同,但从总体宏观运行层面看,新居民公共服务供给机制的运行困境集中于决策层、生产层及控制层这三个层面。本章从决策层面的决策机制,生产层面的效率机制、公平机制、协同机制,控制层面的责任机制探讨新居民供给机制的运行困境。在决策机制运行中,制定环节新居民缺失话语权,执行环节又因为供给部门的碎片化及流入地与流出地的意愿差异使政策被打折执行。在效率机制的运行中,因为政府购买公共服务操作的失范、社会自愿供给动力不足、政府间信息交互不足使得供给效能低下。在公平机制运行中,新居民与户籍人口在公共服务的享用水平上差异明显,现行的积分供给模式不仅门槛高而且开放领域有限。在协同供给机制中,新居民公共服务供给的支出责任下沉,造成市县级政府承担了过重的负担,而中央的转移支付又主要流向中西部,流入地政府认为负担过重,流出地认为流入地作为受益者理所应当承担供给责任,双方在新居民公共服务供给中缺乏合作动力。在责任机制运行中,目前对于新居民公共服务供给的绩效评估工具短缺,即使因为群体危机事件而产生的问责也是以政府内部问责为主,缺乏异体问责。

第六章为新居民公共服务供给机制国内外经验与借鉴。新居民问题并不是我国的特有问題,发达国家在城市化的进程中也面临人口流动产生的城市新居民问题。本章首先介绍加拿大在“客户中心”导向下实现各个供给部门联动合作的经验,其次介绍美国在城市新居民公共服务供给中如何通过严格审查宪法中的“平等保护”条款来保护新居民的权益,再次分析加拿大和美国的经验对我国新居民公共服务供给机制的启示,最后介绍国内中山、东莞、上海、嘉兴四个城市在新居民公共服务供给机制中根据各地实际进行的实践探索,分析其对于不同类型城市的样板价值。

第七章为新居民公共服务供给机制的优化路径。针对新居民公共服务供给机制在决策层面的决策机制,生产层面的效率机制、公平机制、协同机制

及绩效层面的责任机制的运行困境，思考困境的突破路径。决策机制的优化路径在于着重解决个体能力建设、政府能力建设及环境能力建设问题。效率机制的优化路径是如何实现公共服务供给的市场化、社会化及信息化。公平机制的有效运行需以新居民的土地权益保障为前提，在此基础上，基本公共服务实行无条件供给，优质公共服务可以选择积分供给。协同机制的优化路径在于如何划分中央与省、市、县合理的支出责任，协调流入地与流出地的区域利益，建立专门部门协调碎片化的供给部门。责任机制的优化路径是根据供给责任的界定来设计新居民公共服务供给的衡量指标，并将绩效评估的结果运用于供给部门的人力资源管理及财政预算审核中，进而对供给部门的责任履行进行有效监控。

作 者

# 目 录

绪 论 .....	1
一、问题提出与研究意义 .....	1
（一）问题提出 .....	1
（二）研究意义 .....	4
二、研究综述 .....	9
（一）国外相关研究综述 .....	9
（二）国内相关研究综述 .....	15
三、研究思路与研究方法 .....	35
（一）研究思路 .....	35
（二）研究方法 .....	36
四、研究内容与创新之处 .....	37
（一）研究内容 .....	37
（二）创新之处 .....	38
第一章 新居民公共服务供给机制理论基础及逻辑建构 .....	40
一、新居民公共服务供给机制概念厘定 .....	40
（一）新居民的概念界定 .....	40
（二）公共服务内涵界定 .....	46
（三）公共服务供给机制的内涵与外延 .....	49
二、新居民公共服务供给机制的理论基础 .....	52
（一）新居民的成因阐释：推拉理论及二元结构理论 .....	52
（二）新居民公共服务供给机制的逻辑阐释：公民权理论 .....	56
（三）新居民公共服务供给机制的工具阐释：网络治理理论 .....	58
（四）新居民公共服务供给机制的依据阐释：公共选择理论 .....	59

三、新居民公共服务供给机制的逻辑建构 .....	61
(一) 新居民公共服务供给机制的整体分析理路 .....	61
(二) 新居民公共服务供给机制的逻辑结构搭建 .....	64
第二章 新居民公共服务供给机制的历史演进与时代动因 .....	67
一、新居民公共服务供给机制的历史演进 .....	67
(一) 1979—1991 年: 控制流动下的“分割供给” .....	67
(二) 1992—2000 年: 有序流动下的“管控供给” .....	68
(三) 2001—2009 年: 自由流动下的“公平供给” .....	70
(四) 2010—2015 年: 包容增长下的“融合供给” .....	72
二、新居民公共服务供给机制的时代动因 .....	74
(一) 新居民公共服务供给是实现户籍利益剥离的根本方法 .....	74
(二) 新居民公共服务供给是促进社会公平正义的重要举措 .....	76
(三) 新居民公共服务供给是推进新型城镇化的核心策略 .....	77
(四) 新居民公共服务供给是推动农业现代化的前提保障 .....	78
第三章 新居民公共服务供给机制运行现状审视 .....	80
一、全国新居民基本情况及公共服务享有现状 .....	80
(一) 新居民基本情况分析 .....	80
(二) 享有状况: 新居民公共服务供给处于空心地带 .....	82
二、浙江新居民基本情况及公共服务享有现状 .....	85
(一) 新居民基本状况及发展趋势 .....	86
(二) 增量空间: 社会协调发展与适度人口规模预测 .....	93
(三) 享有状况: 整体覆盖水平不高与享有程度有限 .....	97
三、浙江新居民公共服务供给趋势变化 .....	102
(一) 现行方式: 大人口机构统筹型与专业机构协调型结合 .....	102
(二) 未来走向: 服务侧重下他管转向自管与统一转向分类 .....	104
四、浙江新居民公共服务供给成效分析 .....	107
(一) 决策机制: 供给主导向需求主导转化 .....	107
(二) 效率机制: 引入信息化网络操作平台 .....	108
(三) 协同机制: 财政保障与协作网络建设 .....	109
(四) 责任机制: 职能指标向服务指标转化 .....	110



<b>第四章 新居民公共服务供给机制的有效性分析</b>	114
一、研究方法	114
(一) 结构方程	114
(二) 分析流程	115
二、实证模型与评价指标	116
(一) 模型构建	116
(二) 评价指标	121
三、数据获取	124
(一) 问卷设计	124
(二) 调查方式与样本确定	125
(三) 问卷发放与回收	125
(四) 人口特征统计	126
四、量表检验与模型分析	128
(一) 信度分析	128
(二) 效度分析	129
(三) 模型分析	135
五、结果分析	137
(一) 新居民公共服务供给机制对供给绩效的改善有 正向作用	137
(二) 新居民公共服务供给机制各个影响因素的重要 程度不同	137
<b>第五章 新居民公共服务供给机制运行困境分析</b>	139
一、本位主义决策：新居民公共服务供给机制的决策之困	139
(一) 主体：中央主导下的碎片化参与	139
(二) 回应：地方政府的差异化意愿	142
(三) 程序：事件触发的个别化处理	143
二、生产效率缺失：新居民公共服务供给机制的效率之困	144
(一) 市场供给困顿：购买认识不足导致的购买操作 失范问题	145
(二) 社会供给困顿：自愿供给动力不足及融合组织 功能受限	147

(三) 信息建设困顿：政府间信息鸿沟与新居民信息素养弱势 .....	151
三、生产公平缺失：新居民公共服务供给机制的公平之困 .....	153
(一) 对象公平：新居民与户籍人口享受的公共服务差距明显 .....	153
(二) 内容公平：民生类公共服务领域的公平缺失为指向焦点 .....	156
(三) 程序公平：分立融合下积分供给的壁垒高筑及断裂执行 .....	157
四、生产合力缺失：新居民公共服务供给困境的协同之困 .....	163
(一) 资源协同：公共服务的直接提供主体财力不足 .....	163
(二) 主体协同：政府间及部门间供给功能划分不清 .....	166
(三) 流程协同：公共服务供给政策的执行效率低下 .....	167
(四) 利益协同：流入地与流出地负担分摊动力匮乏 .....	167
五、供给绩效失控：新居民公共服务供给困境的责任之困 .....	169
(一) 责任工具：总体短缺与结构失衡 .....	170
(二) 环境约束：既得利益与管控文化 .....	171
(三) 责任追究：主体单一与过程偏重 .....	172
<b>第六章 新居民公共服务供给机制国内外经验与借鉴 .....</b>	<b>174</b>
一、加拿大新居民公共服务供给机制及对中国的借鉴 .....	174
(一) 决策机制：包容原则下的“公共参与” .....	175
(二) 效率机制：公民为先下的“客户中心” .....	176
(三) 协同机制：政府内与政府外联动合作 .....	178
(四) 加拿大新居民公共服务供给机制的借鉴价值 .....	179
二、美国新居民公共服务供给机制及对中国的借鉴 .....	180
(一) 效率机制：政府与基层社区合力供给 .....	180
(二) 公平机制：法律保障服务的平等享受 .....	182
(三) 美国新居民公共服务供给机制的借鉴价值 .....	184
三、国内新居民公共服务供给机制的实践经验 .....	185
(一) 限量积分：中山市的供给实践 .....	185
(二) 积分管理+条件准入：东莞市的供给实践 .....	188

(三) 积分管理+阶梯供给: 上海市的供给实践 .....	189
(四) 扩大参与+社会贡献: 嘉兴市的供给实践 .....	191
(五) 国内新居民公共服务供给实践的借鉴价值 .....	192
<b>第七章 新居民公共服务供给机制的优化路径 .....</b>	<b>195</b>
<b>一、赋予话语: 新居民公共服务供给决策机制优化 .....</b>	<b>195</b>
(一) 能力框架下新居民公共服务供给决策机制模型 .....	195
(二) 制定环节: 新居民个体决策参与能力提升 .....	196
(三) 回应环节: 组织能力建设与环境能力建设 .....	198
(四) 修正环节: 基于新居民的感知破解内循环 .....	201
<b>二、向外延展: 新居民公共服务供给效率机制优化 .....</b>	<b>201</b>
(一) 效率网络下新居民公共服务效率供给机制运行模型 .....	201
(二) 市场化的效率操作: 政府功能转换与购买服务 规范管理 .....	204
(三) 社会化的效率操作: 发挥基层社区与社会组织的 纽带功能 .....	206
(四) 信息化的效率操作: 信息素质教育与信息系统 动态共享 .....	209
<b>三、保证尊严: 新居民公共服务供给公平机制优化 .....</b>	<b>212</b>
(一) 新居民公共服务供给公平机制运行模型 .....	212
(二) 前置条件: 保障土地财产权与处置权 .....	213
(三) 保底供给: 基本公共服务无条件供给 .....	216
(四) 扩展供给: 非基本公共服务积分供给 .....	218
<b>四、重视共建: 新居民公共服务供给协同机制优化 .....</b>	<b>222</b>
(一) 新居民公共服务供给协同机制运行模型 .....	222
(二) 资源协同: 事权明晰下财权配置思路 .....	224
(三) 主体协同: 利益相关者联动合作供给 .....	228
(四) 流程协同: 供给流程再造与网格对接 .....	235
(五) 利益协同: 流入地与流出地利益均衡 .....	239
<b>五、持续修正: 新居民公共服务供给责任机制优化 .....</b>	<b>240</b>
(一) 新居民公共服务责任机制运行模型 .....	240
(二) 责任界定: 责任逻辑机理与绩效维度构建 .....	241

(三) 责任履行：履责主体明确与履责程序规范 .....	246
(四) 责任追究：双重责任评估与结果应用导向 .....	247
结    论 .....	249
附录 A 新居民公共服务供给机制与社会融合调查问卷 .....	252
附录 B 攻读学位期间发表论文和科研情况说明 .....	257
参考文献 .....	258
后    记 .....	273

# 绪 论

## 一、问题提出与研究意义

### （一）问题提出

改革开放和市场经济推动了以年轻劳动力为主的大规模人口流动，人口流动的发展趋势是流动时间的长期化和流动方式的家庭化，城市中的流动人口已成为有稳定就业和稳定住所的新居民，这些新居民成为我国工业化、城镇化和现代化赖以实现的人力资源，特别是在经济进入新常态后，新居民的城镇化成为经济最大的内需潜力和发展动能。但新居民作为城市的建设者却不能与本地居民共享改革成果，处于公共服务供给的空心地带，导致其成为城市中被边缘化的群体，新居民群体规模庞大，他们是经济发展和社会稳定的正向力量还是负向力量取决于其能否平等地共享改革成果。

#### 1. 新居民数量庞大且居留稳定性增强

人口流动是生产要素在市场中自由流动所产生的必然现象，市场对于资源的优化配置作用体现在劳动力这一生产要素如何更加自由地与资本、技术等生产要素结合，产生更大的经济效益，人口流动中的“孔雀东南飞”现象诠释了这一规律。城镇化作为工业化的必然结果不仅形成了产业群而且形成了城市群，提高了公共服务资源利用的规模效应，推拉作用下形成的人口流动必然产生流动人口这一结果。“五普”统计结果显示流动人口占总人口的11.6%，“六普”统计结果显示流动人口数量呈上升趋势，同2000年相比增加1.17亿人，增长81.03%。可见流动人口之多是历史上所未曾见过的。国家卫计委统计结果显示，截至2014年年底，全国流动人口的总量为2.53亿，

占总人口的 18.5%。<sup>①</sup> 其中“乡—城流动”人口占全国流动人口的 85%，长三角地区比例更高，“乡—城流动”占比为 91.9%。<sup>②</sup> 原因：一方面是城市发展的需求及计划管制的松动，另一方面是家庭联产承包责任制改革后农民对土地和自身人力资本拥有了自由支配权。<sup>③</sup> 排除旅游、出差、升学、探亲等随机性流动人口，在城市具有稳定住所和稳定就业的流动人口已经成为城市的新居民。国家卫计委统计结果显示，2014 年新居民在居住地居住时间为 5 年以上、10 年以上的比例分别为 37% 和 14.4%，近九成的新生代新居民是夫妻共同流动，子女举家迁移占比 61%，家庭结构的“扩展化”趋势明显<sup>④</sup>，数量庞大的城市新居民在城市长期居留意愿的上升这一现实已毋庸置疑。

2014 年我国的城镇化率，按照常住人口统计为 54.8%，按照户籍人口统计为 35.9%，二者之间的差额来源于城市中的农民类新居民<sup>⑤</sup>，从数字上看我国城镇化率离 70% 还有很大差距，因此我国还处于城镇化的加速发展阶段。既然城镇化快速发展的趋势将会维持，新居民的数量也将持续增加，在这一现实背景下，如何实现新居民公共服务的效率供给、公平供给、协同供给及责任供给成为焦点问题。这个问题解决不好将会直接影响全面建设小康社会及构建社会主义和谐社会的历史进程。

## 2. “人的城镇化”成为最大的内需潜力和发展动能

新型城镇化战略是拉动国家经济的重要手段，新型城镇化的核心是人的城镇化。其核心主旨就是向“惠民生”要发展潜力，尤其是向城市新居民要内需潜力和发展动能，完善公共服务供给将会消除新居民的后顾之忧，使其敢于投资和消费，在经济发展的下行压力下为我国经济增长制造出新的空间，形成经济发展和稳定持久的内需支撑。2015 年 1 月 5 日《居住证管理办法》开始公开征求意见，同年 10 月国务院常务会议通过了《居住证暂行条例（草案）》，明确了城市公共服务向常住人口覆盖而不是户籍人口覆盖这一发展方向。居住证制度的本质是在户籍之外找到一个承载城市新居民获得全部市民

① 国家卫计委流动人口司：《2015 中国流动人口发展报告》，中国人口出版社 2015 年版，第 1 页。

② 国家卫计委流动人口司：《2011 中国流动人口发展报告》，中国人口出版社 2011 年版，第 50 页。

③ 中国国家统计局：《第六次全国人口普查主要数据发布》，[http://www.stats.gov.cn/ztlc/zdtjgz/zgrkpc/dlerkpc/derkpcyw/201104/t20110428\\_69407.htm](http://www.stats.gov.cn/ztlc/zdtjgz/zgrkpc/dlerkpc/derkpcyw/201104/t20110428_69407.htm)，2011 年 4 月 28 日。

④ 国家卫计委流动人口司：《2015 中国流动人口发展报告》，中国人口出版社 2015 年版，第 11 页。

⑤ 国家统计局：《2014 年中国城镇化率达到 54.77%》，人民网，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0120/c70731-26417968.html>，2015 年 1 月 20 日。

权或者部分市民权的载体。这一制度的最大突破是不仅明确了流动人口作为城市新居民享受的九项基本公共服务及六项便利,而且将地方居住证制度探索经验通过国家规定推广到全国。<sup>①</sup>但是居住证作为公共服务供给的过渡载体并不能直接取代户籍,只是使城市新居民享用的公共服务向户籍人口靠近,因此征求意见稿承诺的九项基础公共服务及六项便利是否能改变 2.53 亿流动人口的生存现状,表面看是户籍改革问题,实质是以公共服务供给为核心的市民权获得问题,但是通过国家层面的政策可以看到以公共服务将流动人口固化为城市新居民是改革的必然趋势。

### 3. 新居民成为城市经济发展与社会稳定的双刃剑

新居民对经济发展的双重影响体现在:新居民作为人力资源因其群体的年龄优势及背景多元为城市经济增长做出了巨大贡献,新居民是城市创造力的来源,但因为城市发展产业方向的转移,地方政府强调对高层次技术人才的吸纳,排斥整体素质相对弱势的新居民群体,认为其不仅冲击了本地居民的就业岗位,而且给公共服务供给造成了负担,甚至通过减少新居民总量的方式提高人均 GDP。这种问题的产生固然有政府对新居民的认识存在偏差,但新居民素质参差不齐也是事实,新居民主要集中在制造、餐饮、流通等一些劳动密集型行业中,文化素质和就业技能普遍偏低,而且流动性大,新居民就业方式还是以“候鸟式”为主,就业目的地变动比较频繁,平均每个新居民的流动年限不到两年,新居民的素质与城市发展方向不符制约着城市的发展空间。因此公共服务供给特别是教育服务供给是解决新居民个人素质不适应经济发展方向这一困境的最优解,素质不断提高的新居民才能成为城市发展的优质人力资源。

新居民对社会稳定的双重影响体现在:经济迅猛发展的巨大成就之下却潜藏着各种公共风险,因为不能平等享受城市的公共服务使新居民自身的弱势不断固化,这种固化在一代新居民与二代新居民之间产生代际传递,人不怕暂时的困苦,怕的是丧失未来的希望,对未来预期失望的新居民自然成为破坏社会稳定的不安因素,这点在新居民犯罪率上已经有明显体现,浙江某地级市 2013 年全市抓获的刑事作案人员中新居民占比为 70.06%。<sup>②</sup>现象背后

<sup>①</sup> 中华人民共和国中央人民政府:《解读国务院常务会议通过〈居住证暂行条例(草案)〉》, [http://www.gov.cn/zhengce/2015-10/21/content\\_2951597.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2015-10/21/content_2951597.htm), 2015 年 1 月 20 日。

<sup>②</sup> 温州新居民服务管理局:《新居民公共服务管理局回复政协委员建议》, <http://www.wzlgbl.com/Col/Col39/Index.aspx>, 2014 年 7 月 15 日。

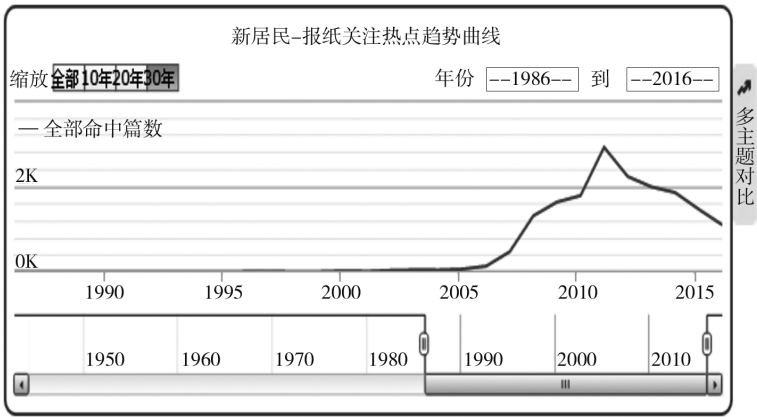
的深层原因正是城市新居民在公共服务供给中所遭受的不公正待遇，因此城市新居民的公共服务享用问题已经成为中国行政管理领域的重要问题，解决好这个问题，新居民就是促进社会稳定的积极因素；解决不好，新居民就是形成社会矛盾的消极因素。

(二) 研究意义

1. 理论意义

(1) 丰富了人口流动理论研究

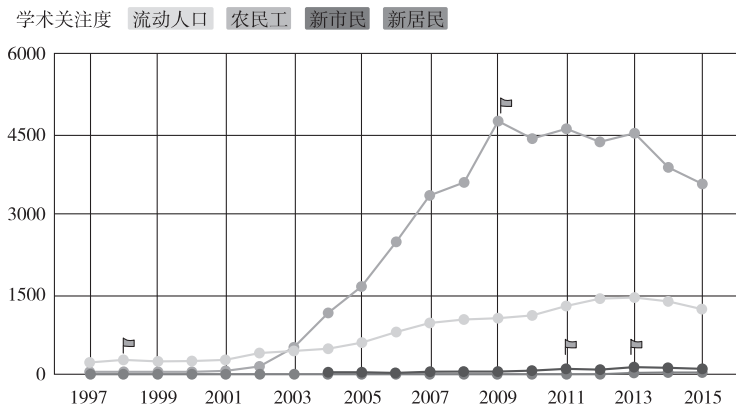
改革开放后的经济发展推动了大规模的人口流动，这种流动虽然为工业化、现代化和城镇化提供了丰富的劳动力资源，成为经济发展的驱动力，但是也对中国政治、经济、社会及文化产生了冲击。只有提升对人口流动的认识才能提高对流动人口的管理水平，在对自由迁徙权益不容侵犯的共同认知下，如何将城市的常住流动人口纳入城市居民的服务范畴是城镇化背景下亟须解决的问题，这一实践性问题得到媒体的关注，2005年后“新居民”的报道数量骤然上升（如图绪-1所示）。虽然“新居民”在浙江、江苏的公共服务供给实践中已经成为一个通用称谓，国家的《居住证管理（暂行）条例》也将拥有稳定就业及稳定住所的流动人口称为常住居民，但是“新居民”作为一个地方实践探索形成的概念并未得到学术界的太多关注（如图绪-2所示）。因此以城市新居民视角研究城市流动人口的公共服务供给问题是对流动人口理论研究的丰富。



图绪-1 “新居民”的报纸关注度

资料来源：超星发现系统 [EB/OL]. [http://ss.zhizhen.com/?sw=新居民&size=15&isort=0&x=0\\_920](http://ss.zhizhen.com/?sw=新居民&size=15&isort=0&x=0_920)



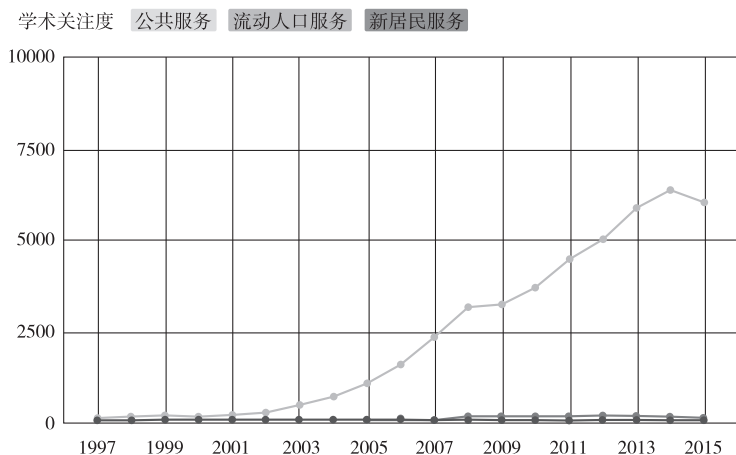


图绪-2 “流动人口、农民工、新市民、新居民”的学术关注度

资料来源：中国知网 [EB/OL]. <http://trend.cnki.net>

## (2) 丰富了公共服务供给理论研究

公民的需求是公共服务的价值追求，公共服务是对公民诉求的回应，公共服务供给职能作为政府的内在属性要求政府通过公权力运用公共资源提供公共服务来实现公共利益。但受户籍制度、土地制度、财政制度的制约，城市新居民公共服务诉求却没有得到同等满足。学术界对公共服务供给的总体研究比较多，但以流动人口或新居民为直接研究对象的寥寥无几（如图绪-3所示）。因此以城市新居民为研究对象，针对其在城市享用公共服务的过程中受到的现实制约提出有针对性的对策，无疑是对公共服务供给理论的丰富，增强了公共服务供给理论对某一群体的适用性。



图绪-3 “公共服务、流动人口公共服务、新居民公共服务”的学术关注度

资料来源：中国知网 [EB/OL]. <http://trend.cnki.net>

### (3) 典型性考察可以作为整体问题分析的缩影

浙江省新居民公共服务供给现实的考察可以作为分析我国新居民公共服务供给困境的缩影，因为浙江作为我国第二大人口流入大省同时又是东部经济发达省份的代表，所以其公共服务供给的经验和遇到的问题具有典型性，通过浙江的实地数据调查可以检验新居民公共服务供给机制的理论建构是否有效。

## 2. 实践意义

新居民公共服务供给是“协调发展”这一政府管理策略在现实中的具体应用，通过公共服务供给补偿市场经济下流动人口作为城市新居民遭受的福利损失，有助于人口红利向人才红利的转型，实现我国发展战略的“第一个百年目标”。城市新居民公共服务供给问题的研究意义具体体现在宏观、中观、微观三个层面。

### (1) 宏观层面研究价值分析

一是协调经济高速增长后形成的利益矛盾。诚然经济发展是公共服务供给的财政保障，但在经济发展与公共服务的关系中长期存在一种误区，即认为市场在私人物品供给中的高效作用在公共服务领域也会出现，但市场只是公共服务供给机制高效运行的一个组成零件，公共服务供给机制才是全体居民共享经济发展成果的调节器。城市新居民作为经济性人口流动的产物，一方面给城市注入发展活力，另一方面因为公共服务供需不平衡被“边缘化”，进而带来了一系列城市发展问题，如公共卫生、就业、城市安全、留守儿童等。因此研究新居民公共服务供给机制对于平衡群体利益关系及解决城市发展问题具有重要意义。

二是有助于实现我国发展战略的“第一个百年目标”。“十三五”规划是中华民族第一个百年目标“全面建设小康社会”向第二个百年目标“实现中华民族伟大复兴”顺利衔接的重要规划。此项规划的立足点就是增进人民福祉，促进人的全面发展，在其十个领域突破点中，两个突破点与新居民公共服务供给问题相关，一个是推动协调发展，协调发展不仅指绿色发展，还包括城乡间及群体间的协调发展，群体协调发展就是如何协调新居民与户籍居民公共服务均等供给问题；另一个是改善民生，强调全面解决好群众关心的教育、就业、收入、医疗、社保等问题，让改革成果更多、更公平、更实在地惠及人民群众，这里就包括城市新居民如何能更多地享受改革成果。

三是有助于人口红利向人才红利转型。老龄化的到来正使中国失去人口红利优势,城市新居民的主要群体农民工“正在从无限供给向有限供给转变”,农村外出务工劳动力连续四年增速下滑,2015年上半年农村外出务工劳动力同比仅增长0.1%。<sup>①</sup>“机器换人”并不能解决建筑、服务等行业的大量用工需求,“十三五”规划中明确将人口政策提升到与经济政策同等重要的位置,“十三五”的重要任务就是继续挖掘结构人口红利和质量人口红利,数量型人口红利主要靠全面放开二胎政策和延迟退休来解决。结构人口红利又名库茨涅茨效应,城市新居民落户城市可能是库茨涅茨效应的最后释放窗口。具体做法是:在农村通过土地改革提高农业用地的规模生产效益,在城镇通过向新居民提供就业、教育、住房、医疗等公共服务实现新居民的市民权。质量人口红利是用技术、知识武装劳动力,进而提高劳动力的平均劳动效率。劳动投入在1978—2012年间年均增长3.3%,其中质量的贡献比数量的贡献高十个百分点。<sup>②</sup>若想找到人口质量红利的释放口就必须增加教育服务的供给,尤其是城市新居民的教育服务供给。

四是有助于适应国际经济环境的变化。投资、出口、内需作为经济发展的三驾马车,在投资和出口略显乏力后内需成为经济增长的最后屏障,为此国家制定了城镇化发展战略。城镇化的核心是人的城镇化,以城镇化拉动内需的前提是以公共服务保障城市新居民的消费意愿,因此中国应对国际经济环境的战略最终要落实到围绕新居民公共服务供给的城镇化战略中。2015年12月中央经济会议提出通过加快农民工市民化来扩大内需<sup>③</sup>,明确了新型城镇化是推进新居民市民化转移的城镇化,其发展重心也由城市建设向居民服务转变,因此新型城镇化的公共服务也必然由户籍人口覆盖转为常住人口覆盖,通过公共服务促进城镇化质量的提升。

## (2) 中观层面研究价值分析

对新居民公共服务供给机制的研究,将有助政府职能的实现。宏观调控、市场监管、社会管理及公共服务是政府的四大职能,新居民公共服务供给机

<sup>①</sup> 国家统计局:《2015年上半年国民经济运行情况新闻发布会答记者问》, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201507/t20150715\\_1215420.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201507/t20150715_1215420.html), 2015年7月15日。

<sup>②</sup> 耿德伟:《改革开放以来的中国劳动力投入增长及未来发展趋势》,载《发展研究》,2014年第9期,第26页。

<sup>③</sup> 人民网:《去库存成为“国家任务”(中央经济工作会议精神解读)》, <http://politics.people.com.cn/n1/2015/1225/c1001-27973877.html>, 2015年12月25日。

制是否能有效运行,直接关系到中央、地方、专门管理部门的社会管理和公共服务职能的实现。一是促进中央战略职能的实现。中央负责政府职能的顶层战略设计,新居民公共服务的供给涉及的利益主体众多,因此新居民公共服务供给机制作为一个系统工程若要有效运行必须全盘考虑决策机制、效率机制、公平机制、协同机制、责任机制各个方面,根据供给目标创新供给方式,提高供给效果,只有中央政府有这种统筹的能力。二是促进地方落实职能的实现。中央的战略再好也需要地方的落实,地方的职能在于如何将国家战略与地方实践相结合。我国幅员辽阔,各地新居民的人口特征不尽相同,不同城市对新居民的认知也存在偏差,有的将其视为负担,有的将其视为资源,不同的认知与不同的地方实际共同作用于地方政府落实中央关于公共服务和社会管理职能的战略。三是促进专门机构的政府职能的履行。国家财政对于城市新居民公共服务供给的支持力度不够与没有专业的新居民管理机构有直接关系,成立专门的组织机构协调供给机制的运行是一种可推广的经验,无论是专门的协调部门“新居民服务管理局”还是对口的供给部门,其主旨都是探索新居民服务供给的有效途径,促进新居民从各个方面更好地融入城市建设和生活。但是协调结构与供给部门如何分工、如何联动都需要具体的方法指导,新居民公共服务供给机制的研究为专门机构间如何协同运行提供了思路与方法,这些措施可以成为新居民公共服务供给的直接主管部门和间接协调部门履行供给职能的工具。

### (3) 微观层面研究价值分析

对新居民公共服务供给机制的研究有助于新居民生存、交往、发展三大需要的满足。一是通过安居乐业满足新居民生存需要。就业公共服务供给使新居民拥有工作机会和经济收入,住房公共服务供给使其能住有所居,医疗及社保服务使其老有所养、病有所医。只有通过公共服务供给才能使新居民摆脱对土地的依赖,在城市安居乐业。二是通过社会融合满足新居民的交往需要。居住证的出现已经淡化了户籍的概念,对新居民而言,对公共服务的享受程度是判断自己是否可以融入城市的前提,自身社会福利得到改善,不仅会降低新居民群体的不公平感,而且会使其认同自己“城市居民”的身份,主动适应城市生活规则,主动融入城市的社交网络,主动参与城市的社会事务。没有公共服务的平等供给,新居民永远觉得自己是城市中的“外来人口”,难以实现社会融合,其正常的社会交往需要也得不到满足。三是通过个人素质的提升满足新居民自我实现需要。长期以来新居民即使在城市有稳定

就业和稳定住所也被视为“流动人口”，片面强调其负向作用，认为新居民不仅是城市中的低素质人群，而且是流动犯罪的主要来源，但是素质低下正是其没有平等享受到公共服务尤其是教育服务的结果，犯罪表现为流动的形式绝不意味流动者会犯罪，正是因为公共服务的供给长期缺位，新居民作为城市外来人口连基本公共服务的保障都不具备，才会导致社会矛盾比较突出，治安案件频发。从新居民最关心、最直接、最现实的利益即公共服务供给入手，使其个人素质不断提高，促进其个人自我实现。只有这样，高素质的新居民才能成为产业升级转型的助力。

## 二、研究综述

研究综述的目的在于根据已有研究内容考察研究的焦点问题，通过对已有研究方法和研究结果的比较，探寻研究机会。“新居民”公共服务供给问题的研究呈现“棱镜式”特征，研究对象纷繁，研究角度各异。因此，为系统梳理研究文献，本书以“新居民”、“流动人口”、“移民”、“公共服务”为主题词查阅中英文数据库，利用超星发现系统、知网学术趋势、谷歌学术等可视化工具对现有研究进行宏观审视。在此基础上，因为人口流动产生的“新居民”是经济发展过程中的必然现象，发达国家人口流动的理论、方法和政策可以作为我国的借鉴，所以本书从国外和国内两个维度对研究文献进行微观回顾和评述，以期完整呈现研究现状。

### （一）国外相关研究综述

“新居民”是对流动人口中的“乡—城流动”及“城—城流动”两类流动人口基于管理学视角进行的界定，因此在研究新居民的规模、特征、成因及应对策略的过程中，必然涉及流动人口的相关研究。国外研究中使用“流动人口”这一概念较多，因此本书在对国外研究进行梳理时也沿用“流动人口”这一概念。

#### 1. 研究总体概况

国外对流动人口的研究以20世纪60年代作为划分时点，在60年代以前，对于流动人口的研究主要是进行概念界定，埃内斯特·乔治在《移民的规律》一书中最先界定了移民，此外威廉·托马斯和弗洛里安·兹纳列亚基写作的

《欧美波兰农民》一书被认为是移民领域的代表作。<sup>①</sup> 1970 年联合国手册《国内移民测量方法》中明确了迁移和移民的相关概念。

20 世纪 60 年代以后成果不断涌现,可查阅文献几近万篇,研究主要集中于四个问题:一是迁移者的特征,如性别、年龄、婚否、教育程度等人口学特征;二是迁移的动因,Greenwood (1975) 通过建立迁移模型分析迁移动因<sup>②</sup>,之后又将认知心理学的方法引入迁移的实证检验中;<sup>③</sup> 三是迁移的空间特征,Smith Sincich (1992) 基于政府部门对于人口流动的关注,研究空间特征即流入地与流出地的特征如何影响迁移;<sup>④</sup> 四是迁移的结果,一方面是对迁移者本身的影响,往往以收入来衡量,另一方面是对流出地及流入地的影响,迁移是否弱化了流出地的经济情况和人力资本,是否影响了流入地的就业和公共服务资源的分配。

## 2. 国际人口流动理论研究及政策研究

人口流动分为国际人口流动和国内人口流动,国际人口流动的主要特征是经济性流动,因此发达国家作为主要流入地对此关注较多,文献较为丰富,斯塔克 (Stark) 指出目前的文献主要集中在国际人口流动研究中,主要包括流动的特点、规模及给流入地带来的影响和流入地实施何种应对政策。<sup>⑤</sup> 中国的城市新居民问题虽然是内部人口流动问题,但从特点和成因上更接近国外对于跨国人口流动的研究,特别是中国新居民公共服务积分供给政策就是参照了美国针对国际人口流动产生的公共服务问题而提出的“绿卡”政策。国外对国际人口流动的研究主要集中在以下四个方面:

### (1) 规模研究

因为早期经济发展主要依靠劳动力的数量,20 世纪以前国际人口迁移目的地主要是尚未开发的区域,“二战”后的主要流入地是因经济发展需要大量劳动力的欧洲。1980—1992 年间有 1500 万移民流入西欧,流出地为亚洲、非

① [西] 华金·阿朗戈:《移民研究分析》,黄为蕊译,载《国际社会杂志》(中文版),2001 年第 3 期。

② Greenwood. M. J. 1975. Research on internal migration in the United States: a survey [J], *Journal of Economic Literature* 13: 397.

③ Greenwood. M. J. 1994. The effects of perceptions of hazardous waste on migration: a laboratory experimental approach, *Unpublished paper*.

④ Smith, S. K. 1992. Evaluating the forecast accuracy and bias of alternative of population projections for states [J], *International Journal of Forecasting*, (8): 495.

⑤ Stark. O. The migration of labor Basil Blackwell, Inc., Cambridge, MA, 1991.

洲和东欧,法国和德国占比最高,德国为8.4%,法国为6.4%。<sup>①</sup>联合国人口司对218个国家的移民总数进行研究后发现国际移民总数虽然看似大,但占总人口的比例仅为2%<sup>②</sup>,《2002年的国际移民报告》显示发展中国家的移民占移民总数的40%。<sup>③</sup>联合国的《世界人口预测报告》预测2050年的人口流动情况,发展中国家尤其是亚洲发展中国家迁移人数呈上升趋势,但上升的比例并不高。<sup>④</sup>

## (2) 特征研究

目前国际人口流动的特征由开发性迁移转为经济性迁移,开发性迁移特征是由宗主国向殖民地、由发达地区向欠发达地区、由旧大陆向新大陆的迁移。当今的迁移很显然已经不具备此种特征,主要是基于个体福利改善的由发展中地区向发达地区的迁移。2004年《世界人口展望》预测2005—2050年间,人口流入地的前三位是美国、德国、加拿大,人口流出地的前三位是中国、墨西哥、印度。<sup>⑤</sup>具体特征是:一是种类多样,既有高素质的技术人员,也有廉价的劳动力,同时还有大量难民和非法劳工;二是劳动移民是主体,外籍劳工主要为劳动适龄人口。<sup>⑥</sup>

## (3) 影响研究

人口迁移有利于生物进化,因为迁移减少了近亲结婚,迁移过程本身就是优胜劣汰的过程。韩更生、杨金星(1994)分析国际人口迁移的积极影响,一方面为流出地带来外汇收入,缓解了国内就业压力和公共服务供给压力;<sup>⑦</sup>另一方面为流入地带来了智能型劳动力和体力型劳动力,同时促进了城市民主政治的发展。<sup>⑧</sup>国际人口流动是一把双刃剑,不仅给流出地和流入地带来了

① 联合国国际经济与社会事务部:《世界人口形势——状况、趋势、预测、政策》,秦刚译,载《理论探讨》,1985年第5期。

② Zlotnik. Trends of international migration since 1965, what existing data reveal [J], *international migration*, (37): 21.

③ [澳]斯蒂芬·卡斯尔斯:《21世纪初国际移民——全球趋势和问题》,风兮译,载《国际社会杂志》(中文版),2001年第3期,第21页。

④ The United Nations Population Division. International Migration 2002 [M]. New York: UN Sales Section. 2002.

⑤ Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. World Population Prospects: The 2004 Revision. Highlights [M]. New York: United Nations.

⑥ 宋爽:《全球化背景下的国际移民特点》,载《求索》,2006年第11期。

⑦ 韩更生、杨金星:《国际人口迁移概况》,载《地理学与国土研究》,1994年第4期。

⑧ 李其荣:《全球化时代的人口迁移与政策研究》,载《学术前沿》,2014年第4期,第6页。

积极影响，也带来了消极影响。国际人口迁移虽然促进了流入地经济发展和文化的多元且推进了政治民主，但是智能型人才的流动使流出地遭受了人才培养的损失，同时流入地的难民问题、非法劳工问题及流动人口犯罪问题凸显，国家间缺乏常态的合作机制使这种负面影响加大。<sup>①</sup>

#### (4) 应对政策研究

对于国际人口流动应对策略，卡斯塔斯在其著作《迁移的时代》中将应对策略划分为三种：一种是社会排斥模式，一种是社会融入模式，一种是多元文化并存模式。我国学者丘立本通过对各国移民政策的对比研究，认为国际流动人口的应对政策决不能仅仅根据本国利益随意开关，澳大利亚“白澳”政策的破产就是最好的证明。美国学者菲利普（Philip）也有同样的观点，他认为经济全球化背景下，只有流入地与流出地合作才能制定持续有效的政策，只有照顾到雇主、雇员、流入地及流出地各方面的利益才能实现利益共享。科拉多（Corrado）专门探讨了就业政策、工会力量如何影响移民选择，如就业保护立法、失业救济保险及最低工资如何影响移民选择目的地。<sup>②</sup> 这些应对策略对于我国如何解决新居民公共服务供给问题具有重要指导意义，同样只有平衡新居民、户籍居民、流入地政府、流出地政府的利益，才能实现公共服务供给的协同，否则再好的顶层设计也无法落实到基层。

### 3. 国内人口流动理论研究及政策研究

格林伍德（Greenwood）指出因为对迁移的概念界定不统一，对迁移的空间及时间认定不一致，导致衡量迁移的方法截然不同，有的国家以税收作为统计口径，有的国家以家庭补助登记作为统计口径，因此，发达国家国内人口流动研究只限于一国之内，缺乏国际对比。<sup>③</sup> 发达国家国内的人口流动研究主要集中于以下五个方面：

#### (1) 规模研究

规模研究是以流动率作为核心内容的研究，联合国2004年《世界人口展望》预测结果显示，加拿大、美国、德国是国内人口流动率较高的国家，加

<sup>①</sup> 杨恕：《人口迁移：全球化进程中的“双刃剑”》，载《学术前沿》，2014年第7期，第54页。

<sup>②</sup> Corrado Giulietti, Martin Guzi, Martin Kahanec, Klaus F. 2013. Unemployment benefits and immigration: evidence from the EU [J]. *International Journal of Manpower*, 34 (1).

<sup>③</sup> Greenwood, M. J. Internal Migration in Developed Countries, *Handbook of Population and Family Economics*.



拿大为 6‰, 美国为 4‰, 德国为 2‰。主要原因是这些国家没有严格的住房市场限制, 低成本的土地和建筑成本为人口流动提供了便利。<sup>①</sup>

## (2) 特征研究

流动人口的特征在两个方面表现明显, 一是年龄年轻化, Plane 的研究表明流动人口的主要年龄群体是 20~25 岁, 25 岁后呈下降趋势, 但退休后又呈现上升趋势;<sup>②</sup> 二是教育程度较高, 25~29 岁这一年龄群体的教育程度为大学以上的占比达到 72%。以辜胜阻为代表的国内学者也对发达国家人口流动的特征进行了分析, 认为发达国家国内的人口流动是与城镇化同步进行的, 人口的流动带来的是生产率的提高, 只是以前流向的产业是第二产业, 现在流向的产业是第三产业。<sup>③</sup>

## (3) 趋势研究

发达国家目前国内的人口流动呈现出新的趋势, 即流动人口的比例开始下降, 李登特 (Ledent) 的研究发现加拿大流动人口的比例由 18.4% 下降到 14%<sup>④</sup>, 弗里德里希 (Fredrichk) 的研究表明德国的流动人口比例由 18.5% 下降到 10.5%<sup>⑤</sup>, 日本也呈现同样的趋势。这种趋势变化的主要原因是经济的均衡发展, 城市的吸引力在下降。美国在 20 世纪 70 年代后出现人口向郊区迁移的逆化, 非城市地区人口增长快于城市地区。

## (4) 动因研究

一是生命周期因素, 威瑟斯 (Withers) 用生命周期的方法分析流动行为, 特别是婚姻及家庭变化对迁移的影响,<sup>⑥</sup> 戴维斯 (Davies) 通过分析生命周期与住房购买的关系, 认为生命周期可以反映个体的迁移决策。<sup>⑦</sup> 奥兰德

① Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat . World Population Prospects; The 2004 Revision . Highlights [M]. New York; United Nations.

② Plane. 1993. Demographic influences on migration [J]. *Regional Studies*, (27): 375.

③ 辜胜阻、刘传江主编:《人口流动与农村城镇化战略管理》, 华中理工大学出版社 2000 年版, 第 21 页。

④ Ledent, J. "Canada", in: C. B. Nam. W. J. Serow and D. F. Sly. eds, *International handbook on internal migration* [M]. New York : Greenwood Press, 1990: 47.

⑤ Fredrichk. k. Federal Republic of Germany; in: C. B. Nam. W. J. Serow and D. F. Sly. eds, *International handbook on internal migration* [M]. New York : Greenwood Press, 1990: 145.

⑥ Withers S D. 1997. Methodological considerations in the analysis of residential; a test of duration state dependence and associate events [J], *Geographical Analysis*, (4): 354.

⑦ Davies R B and Pickles A R. 1991. An analysis of housing careers in Cardiff [J], *Environment and Planning*, (23): 629.

(Ohland) 则分析了婚姻、家庭、工作等要素与迁移的关系。<sup>①</sup>

二是经济结构调整因素,部分学者认为经济发展不再完全依靠劳动力的投入,传统的迁移模式不再适用,虽然第二产业向第三产业转化,但这种转化并不意味着就业的变化。此外,通信技术的变革及互联网的发展允许工作地与居住地分离也改变着人口迁移模式。<sup>②</sup>

三是人口周期因素。每一次人口增长高峰所带来的婴儿潮都将引起人口的流动,人口流动随着不同年代人口规模发生变化,人口高峰期的住房、就业、医疗等资源竞争更为激烈,因此人口会倾向于流动寻找机会。<sup>③</sup>

#### (5) 应对政策研究

因为经济发展的总体水平及分配差异程度不同,发达国家应对人口流动的政策与我国明显不同。一是流动不受限制,发达国家从未出现对人口流动限制的明文政策,甚至在欧盟跨国流动都非常自由。二是以登记制度掌握流动情况,发达国家虽然不做流动限制,但也需掌握流动人口信息以便管理,因此普遍采用不同形式的登记制度,如日本的“居民基本登记法”。三是公共服务向常住人口全覆盖,国内的流动人口与常住人口之间并不存在基本公共服务的差异,如儿童教育、贫困补助、医疗服务等,只是在申请公共服务的过程中要求提供本人已经是本地居民的证明,如就业合同和租房合同等。但是本地居民享受的发展型公共服务并不全部向外来人口开放,如美国各州州立大学减免部分学费的政策,要求学生居住时间必须超过两年。除此之外,本地居民因为本地资源而产生的红利收益对外来人口也有限制,必须根据居住时间确定享受红利的程度。

总结发达国家国内流动人口管理政策,对我国新居民公共服务供给政策的借鉴主要在以下几点:

一是对人口流动的权利绝不能进行行政干预,当然可以推行必要的登记制度方便政府统计相关信息,基本公共服务必须向所有常住居民覆盖,在发

① Odland J and Shumway J M. Interdependencies in the timing of migration and mobility events [J], *Papers of the Regional Science Association*, (72): 221.

② Brown L. A. Economic restructuring and migration in an older industrial region: the Ohio River valley, In Pandit K and Withers D et. al, *Migration and restructuring in the U. S.* [M], Rowman and Littlefield: Longman. 1999.

③ Plane D and Rogerson P. The geographical analysis of population [M], New York: John Wiley & Sons. 1994: 145.

展型公共服务及本地特殊福利方面可以根据本地情况进行调整,但发展方向也是均等供给。二是政策及管理模式要根据时代背景进行调整,以经济结构对劳动力需求的变化调整公共服务供给政策,用产业结构的转型调整劳动力质量结构。三是制定人口流动的政策框架,欧盟资深顾问约翰·萨尔特(John Salt)<sup>①</sup>提出的移民管理框架可以为我国城市新居民管理提供很好的借鉴:首先保证政策条理性,制定一整套相关措施,如涉及教育、医疗、住房、社保等各方面的公共服务供给政策;其次保证环境融合性,流入地提供开放的融合环境,主要通过提供公共文化服务来完成环境建设;再次提高法律对城市新居民的保护能力,通过法律保证其劳动权益,预防群体危机事件,维护社会稳定;最后实现流入地与流出地的合作,流入地与流出地定期对话,以便调整政策保持目标一致。

## (二) 国内相关研究综述

人口流动是经济发展社会进步的必然趋势。新中国成立以来直至改革开放前,我国由于受户籍制度制约,加之就业机会狭窄、交通不畅及传统安土重迁思想影响,人口流动并不普遍。改革开放成为人口大规模流动的转折点,人口流动的加速带来了社会经济方面的改变,同时也使相关研究不断丰富与发展,具体来说包括四个阶段:

第一阶段:20世纪80年代为初始阶段。因这一阶段仍处于流动人口管制阶段,对于流动人口进入城市成为新居民后的公共服务问题研究几乎为空白,多数研究都以人口学为研究视角,通过小规模的分析调查流动人口的流动规律,虽然研究方法和理论基础略显薄弱,但为后期研究奠定了基础。田方(1986)主编的《中国人口迁移》首先引起了国内外学术界对我国人口迁移问题的关注,其书中不仅总结了新中国成立至改革开放这一阶段的人口流动情况,而且分析了改革开放后人口流动日益频繁的趋势,提出了不少新情况、新问题和经验。胡焕庸等(1984)编著的《中国人口地理》将西方的人文地理学研究方法用于分析中国的人口问题,他提出的以瑗珲—腾冲为界形成胡焕庸线至今无法打破。孙敬之(1987)主编的《中国人口》著作及论文中总结新中国成立至改革开放初中国人口分布的特点,认为净迁入对城市人口

<sup>①</sup> John Salt, Current Trends in International Migration in Europe, Council of Europe. 2001.

增长的作用较小，并且提出严格控制大城市，合理发展中等城市，积极发展小城镇。不仅可以避免和减轻西方的城市病，而且有利于消灭城乡差别。<sup>①</sup> 但是因为 80 年代流动人口的界定差异、统计口径不一及统计方法的落后，使得统计结果无论是不同年份还是同一年份都存在极大差异，影响了学界的研究效果。

第二阶段：20 世纪 90 年代为大发展阶段。杨云彦在 90 年代共有 14 篇研究流动人口的论文，主要围绕流动人口的经济特征研究展开，提出计划经济下的人口管理制度已不适应当下流动人口的发展趋势，必须建立以登记为基础的流动人口整套政策和法规。蔡昉（1996）分析了改革开放到 90 年代的人口迁移浪潮，认为人口迁移的动力在于产业结构长期偏重于重工业而形成的城乡差距，改革开放扩大了这一差距，但是这种迁移是符合市场规律的，并提出了相应的政策取向。<sup>②</sup> 段成荣（1998）侧重于研究流动人口对经济的影响，认为流动人口的积极作用大于消极作用。<sup>③</sup>

第三阶段：2000—2004 年以来为深入研究阶段。这一阶段的研究成果更加丰富，且在研究方法及跨学科的研究方面都取得了一定的进展。段成荣概括了流动人口对城乡社会经济发展的影响。宋迎昌等人（1997）对北京市外来流动人口空间集聚、形成机制和调控对策进行了研究。乔晓春（2000）根据 2000 年第五次人口普查的数据，分析了城市流动人口的现状。李程伟（2001）分析了北京市流动人口管理的状况、成绩和不足，并提出了相应的对策。

第四阶段：2004 年后对于流动人口的研究侧重于服务视角。在中国经济改革取得硕果的同时，如何分享改革成果论题被提上议程，学界研究以构建和谐社会为目标研究流动人口作为城市新居民如何均等享受改革成果。众多学者（王清，2013；张谦元，2012；张雷，2009）提出通过户籍改革这种制度变迁的手段平衡利益分化，中山、东莞等各个城市分别试行积分落户探寻户籍改革的新路。基于学界的研究成果和地方的实践探索，国务院在 2014 年出台了《关于进一步推进户籍改革的意见》，明确了稳定有序、尊重意愿、因

① 孙敬之：《关于中国人口分布问题》，载《人口研究》，1982 年第 2 期。

② 蔡昉：《人口迁移和流动的成因、趋势与政策》，载《中国人口科学》，1995 年第 6 期，第 8 页。

③ 段成荣：《流动人口对城乡社会经济发展的影响》，载《人口研究》，1998 年第 4 期，第 63 页。

地制宜、统筹配套四项原则，在四项原则指导下推进就业、公共卫生、社会保障、教育服务向无户籍常住人口覆盖，争取到2020年实现1亿左右农业转移人口在城镇落户的目标，基本建立与全面建成小康社会相适应的公共服务供给体系。<sup>①</sup>

因流动人口、新居民、新市民属于相关概念，因此在梳理新居民公共服务供给的相关文献时必然涉及流动人口公共服务、农民工公共服务的相关内容，城市新居民本就包含在流动人口中，现有的流动人口研究也多为从城市视角界定流动人口，很少涉及“城—乡流动人口”和“乡—乡流动人口”。因此，现有的流动人口公共服务的相关研究实质上就是对城市新居民公共服务供给问题的研究。农民工作为“乡—城流动人口”既包含在流动人口中也包含在城市新居民中，农民工公共服务的相关研究也可作为城市新居民公共服务供给机制问题研究的参考。因此本书在梳理新居民公共服务供给相关文献时交替出现“流动人口”、“农民工”等概念，看似概念不一，但实质并不矛盾。从内容上梳理涉及新居民公共服务供给机制相关文献包括：新居民公共服务供给决策问题、新居民公共服务效率供给问题、新居民公共服务公平供给问题、新居民公共服务协同供给问题及新居民公共服务供给责任承担问题。

### 1. 新居民公共服务供给决策研究

目前专门针对新居民公共服务供给决策的研究比较匮乏，在新居民公共服务供给机制的相关研究中涉及决策环节的阐述多为将公共服务决策理论与新居民公共服务供给实践相结合进行理论分析。

#### (1) 新居民公共服务决策演进趋势

第一，效率价值取向向民主价值取向演进。

新居民公共服务供给决策中的民主价值研究多以公民权为研究视角，以新居民中的农民工为研究对象。苏昕将马歇尔的公民权分类用于分析“城市新移民”的公民权缺失问题及通过何种路径实现“城市新移民”的社会融入。<sup>②</sup> 易承志以公民权作为视角分析了农民工子女义务教育供给问题，认为解

<sup>①</sup> 中国政府新闻网：《关于〈国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见〉的通知》，<http://www.chinanews.com/gn/2014/07-30/6439778.shtml>，2014年7月30日。

<sup>②</sup> 苏昕：《“城市新移民”公民权的缺失及回归探析》，载《中国行政管理》，2012年第5期，第46页。

决农民工子女义务教育问题的根本路径在于完善农民工的公民权。<sup>①</sup> 邓治平以市民权作为公民权的分析视角分析流动人口在城市中的公民权利构成及放开市民权的成本分担问题。<sup>②</sup>

第二,供给主导向需求主导演进。

吴春梅、翟军亮认为供给主导下的公共服务供给有强制供给的嫌疑,政府根据自身的需求和偏好,确定公共服务需求的供给主体、供给数量及供给方式。需求主导则强调提供者与使用者在双向沟通的基础上,通过社会主体需求的输入启动决策程序,进而形成以社会主体需求和偏好为中心的决策方案。其核心是强调公共服务供给决策过程中的民主参与、社会力量的全面介入。<sup>③</sup> 在“顾客”理念向“公民”理念转化的基础上,武玉英(2005)认为公民需求的满足应允许其介入公共决策从制定到执行的各个环节,通过自身利益诉求的表达影响政府公共决策。<sup>④</sup>

第三,自主决策向协商决策的手段演进。

传统公共行政认为政府是公共服务唯一有效的提供者。在此背景下公共服务决策为政府自主式决策,新公共管理主张引入私营部门的管理方法促进公共服务由垄断供给向多元供给转变。<sup>⑤</sup> 这些理论被引入新居民公共服务供给决策领域中,高洪贵以新居民中的农民工为研究对象,将协商民主理论用于分析农民工参与公共服务供给决策的困境,提出应从实践层面增加公共服务决策的协商性。<sup>⑥</sup>

## (2) 能力建设下公共服务决策优化

公共服务能力建设实践的研究多集中于政府能力建设和公民参与能力建设研究两个方面。一是政府能力及其建设。施雪华(1996)基于政府职能视

① 易承志:《城市农民工子女教育保障的逻辑与路径反思——公民权的视角》,载《兰州学刊》,2013年第8期,第200页。

② 邓治平:《市民权如何获得——基于地方流动人口治理创新经验》,载《学术研究》,2015年第12期,第36页。

③ 吴春梅、翟军亮:《公共价值管理理论中的政府职能创新与启示》,载《行政论坛》,2014年第1期。

④ 武玉英:《变革社会中的公共行政》,北京大学出版社2005年版,第55页。

⑤ 张康之:《公共行政中的哲学与伦理》,中国人民大学出版社2004年版,第57页。

⑥ 高洪贵:《新生代农民工参与政府公共决策的困境与机制重构——以协商民主理论为视角》,载《中国青年研究》,2012年第6期,第40页。



角认为政府能力是指具有公权力的政府在社会治理中的能量总和。<sup>①</sup>王骚、王达梅(2006)基于公共政策视角认为政府能力是指政府的公共政策的运行是否解决了社会公共问题。<sup>②</sup>二是公众参与公共服务的能力及其建设。在有关新居民决策参与能力研究中,政治参与是研究焦点。刘小年通过对农民工社区参与现状的实证分析,以政治参与为研究角度提出通过明确农民工的参与主体地位解决政治参与问题。张永刚对新居民中的农民工政治参与制约因素进行分析后,提出以提高个人素质为核心克服农民工自身条件不足导致利益表达机制的缺失。<sup>③</sup>

## 2. 新居民公共服务效率供给研究

### (1) 市场化视角下的效率供给研究

市场化供给意味着重新界定政府与市场的功能,以追求公共服务的有效性。王树文认为公共服务的市场化要义在于竞争,只有竞争才能打破垄断并实现效率供给。<sup>④</sup>公共服务往往由政府作为第三方介入解决个体因为囚徒困境而实现不了的需求,但大包大揽式的政府垄断供给不仅导致资源浪费,而且导致供给效率低下。因此需要明晰政府在新居民公共服务供给领域的职能。闫娟认为完善的市场体制下政府负责市场供给动力不足的公共服务,如提供环境保护、基础教育。城市新居民的子女教育属于典型的基础教育内容,必须由政府作为责任主体。<sup>⑤</sup>徐勤贤在分析农民工市民化趋势的基础上,根据农民工的需求现状在城市基础设施服务供给领域提出了政策建议。<sup>⑥</sup>林晨蕾、郑庆昌以农民工的住房服务为研究领域,通过四种住房保障模式的优劣对比认为公租房是最优解决路径。<sup>⑦</sup>马小红、段成荣、郭静以农业及非农业为统计口

① 施雪华:《论政府能力及其特性》,载《政治学研究》,1996年第1期,第63~68页。

② 王骚、王达梅:《公共政策视角下的政府能力建设》,载《政治学研究》,2006年第4期,第67页。

③ 张永刚:《新生代农民工政治参与中存在的问题及对策》,载《中州学刊》,2011年第4期,第32页。

④ 王树文、胡云海:《我国公共服务市场化约束条件与保障机制研究》,载《中国海洋大学学报》,2013年第4期,第78页。

⑤ 闫娟:《论公共服务市场化中的政府角色与责任》,载《中州学刊》,2013年第9期,第5页。

⑥ 徐勤贤:《我国农民工市民化政策演变及城市公共服务设施规划建议》,载《规划师》,2015年第3期,第31页。

⑦ 林晨蕾、郑庆昌:《公共服务均等化视角下新生代农民工住房保障模式选择——公共租赁住房优势与发展路径》,载《理论与改革》,2014年第5期,第43页。

径将流动人口分为四类，分别是乡—乡流动、乡—城流动、城—城流动、城—乡流动。通过对“六普”数据的人口学分析提出公共服务供给需要对不同类型人群的需求进行划分从而实现精准供给。<sup>①</sup> 2014年12月，国家卫生计生委印发《关于卫生计生系统开展政府购买公共服务试点工作的须知》，明确在服务对象上不再区分流动人口和户籍人口。<sup>②</sup>

## (2) 社会化视角下的效率供给研究

潘鸿雁提出公共服务社会化的核心是分权，解决政府做什么的问题，分权包括两方面的含义：一是政府内部的分权，二是政府与社会的分权。<sup>③</sup> 萨拉蒙认为非政府组织的利益表达方式较个人的表达更具影响力。<sup>④</sup> 王浦劬认为社会组织是政府与私营部门沟通的桥梁，其与政府、企业共同构成现代社会三大支柱。<sup>⑤</sup> 由于社会组织的重要特征是为理念和使命所驱动，而不是仅仅追求利益最大化，因此通过新居民公共服务供给社会化，能降低政府回应公共服务需求的成本，提高供给效率。

一是发挥城市基层社区组织的作用。

通过社区授权实现社会化分权，可以使社区根据自身辖区内新居民的规模和特点选择公共服务供给方式，将极大提高供给效率。韩东对基层社区组织中的官员群体进行研究，分析其作为一个现实群体的各类需要，但是基层组织的财权影响了基层组织有效发挥贴近新居民，提供近距离服务的能力。<sup>⑥</sup> 通过对基层官员需要的承认与满足，加强其在新居民公共服务供给中的主动意识。刘庆以新生代农民工为研究对象，从社区工作的角度提出从社区管理、社区组织、社区教育、社区保障、社区工作者、新生代农民工自身六个方面

① 马小红、段成荣、郭静：《四类流动人口的比较研究》，载《中国人口科学》，2015年第3期，第70页。

② 国家卫生计生委流动人口司：《2015中国流动人口发展报告》，中国人口出版社2015年版。

③ 潘鸿雁：《公共服务社会化的三方合作研究——以上海市徐汇区养老服务社会化为例》，载《中共中央党校学报》，2010年第1期，第12页。

④ [美] 萨拉蒙：《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》，田凯译，商务印书馆2008年版。

⑤ 王浦劬、[美] 萨拉蒙等：《政府向社会组织购买公共服务研究》，北京大学出版社2010年版。

⑥ 韩东：《当代中国的公共服务社会化研究——以参与式灌溉管理改革为例》，水利水电出版社2011年版。



推进其城市融入的进程。<sup>①</sup> 陈玉华针对城市新居民融入难主要表现为社区融合难的情况,提出社区从公共文化服务供给入手解决农民工融入城市的问题。<sup>②</sup> 张莹莹强调了流动人口管理向服务转向的趋势,通过对当前流动人口服务问题的现状进行分析,提出社区化管理是解决流动人口公共服务供给的路径,并对广州番禺进行实证考察,探索社区化管理的方向和做法。<sup>③</sup>

## 二是发挥社会组织的作用。

李真(2005)在《流动与融合——农民工公共政策改革与服务创新路基》一书中系统梳理了社会组织在城市新居民公共服务供给中发挥的作用,“广东番禺打工族文书部”及“安康职业安全保护部”对农民工职业安全与健康服务的辅助供给,“小陈热线”及“打工之友服务部”为农民工提供劳动维权服务。<sup>④</sup> 陈玉华针对流入地社区外来农民工造成的社区治理困境问题,分析了杨家村通过建立农民工自治组织推动其参与公共文化生活,促进社区和谐的经验。<sup>⑤</sup> 姚迈新通过分析流动人口中的准社会组织现象,对浙江省杨家村农民工会、浙江慈溪市和谐促进会两个对象进行深入剖析,认为完善流动人口的自治组织、融合组织是克服准社会组织妥协困局的方法。<sup>⑥</sup> 曹丽娜通过对上海“新市民生活馆”进行个案研究发现,“新市民生活馆”等社会组织在参与流动人口公共服务过程中仍受限于政府,进而提出从政府层面、社会和市场环境方面,以及“新市民生活馆”组织自身三部分,改变政府、社会、市场三方与“新市民生活馆”关系,引入人才和服务竞争机制,重塑组织模式,提升组织服务的能动性。<sup>⑦</sup>

## (3) 信息化视角下的效率供给研究

第一,新居民公共服务信息系统共享化研究。现行大人口管理模式下,涉及城市新居民的各个部门都建有各自的信息数据库,但计生、公安、房管、

① 刘庆:《新生代农民工的城市融入策略初探——社区工作介入的空间》,载《北京青年政治学院学报》,2011年第1期,第62~66页。

② 陈玉华:《社会整合、组织生长与和谐社区的建构——杨家村农民工会的调查与思考》,载《湖北社会科学》,2010年第3期,第43页。

③ 张莹莹:《社区化管理:中国流动人口管理体制创新研究》,吉林大学2012年硕士学位论文。

④ 李真:《流动与融合——农民工公共政策改革与服务创新路基》,团结出版社2005年版。

⑤ 陈玉华:《社会整合、组织生长与和谐社区的建构——杨家村农民工会的调查与思考》,载《湖北社会科学》,2010年第3期,第43页。

⑥ 姚迈新:《流动人口管理服务的组织载体创新探究——从准社会组织、自治组织到融合型社会组织》,载《探求》,2012年第4期,第42页。

⑦ 曹丽娜:《社会组织参与流动人口公共服务问题研究——以三林镇“新市民生活馆”为例》,华东理工大学2014年硕士学位论文。

民政等部门之间未进行平台嫁接或信息互联,因此信息资源的效用并未实现最大化。李宇通过对流动人口信息资源管理的分析,对如何实现信息资源共享、充分挖掘数据价值、用全新的思维方式和方法实现政府有效管理等方面进行了探讨。<sup>①</sup>目前实践中应用的网络平台虽然增强了新居民信息的利用率,但是由于多数职能部门只有查询权而没有更新数据的权力又降低了信息的使用价值,因此信息平台的使用应该建立双向功能机制,使用者不仅有查询权还应有修改更新的权力。张必兰等分析信息素养作为信息时代的一项基本技能及城市新居民的信息素养与其城市社会融合的关系,并从研究历程、内涵、评价、教育等方面对信息素养的研究进行了综述,说明在信息素养研究中存在的不足以及新居民信息素养研究的现实意义。<sup>②</sup>

第二,新居民公共服务信息系统的完整化研究。施雪华、邓集文认为当前中国政府公共信息服务存在的问题是政府公共信息服务的内容十分有限,方式较为单一。提出对应的解决策略就是扩展政府公共信息服务的内容,完善政府公共信息服务方式,健全政府公共信息服务的法律和机构。<sup>③</sup>李祥在《论政府公共信息服务的问题与对策》里也提出了类似的观点。<sup>④</sup>虽然政府有相关管理政策,但实际操作中尤其在信息登记环节仍有统计口径不一、信息重复登记等漏洞,因此谢宝富认为进一步落实“居住证”制度,一方面对主动办理“居住证”的新居民给予积分奖励,另一方面赋予“居住证”更多的公共服务,如将居住证与市民卡相关服务挂钩,这样便会增加新居民主动办理证件的积极性,同时也减轻了工作人员的统计量。<sup>⑤</sup>重视新居民服务机构调研、跟踪服务、信息登记、协调等各方面的工作,为其配备办公场所并划拨调研经费。段成荣提出明确落实出租房房主的责任和义务,并配以一定的奖惩措施,将二房东甚至三房东作为源头信息收集员。<sup>⑥</sup>

① 李宇:《大数据背景下政府信息资源管理的探索与思考——以流动人口信息管理为例》,载《电子政务》,2014年第7期,第100页。

② 张必兰:《城市新市民信息素养问题研究述评》,载《重庆工商大学学报》,2014年第12期,第132页。

③ 施雪华、邓集文:《当前中国政府公共信息服务的问题与对策》,见《中国行政管理学会2008年年会暨“政府行政能力建设与构建和谐社会”研讨会论文集》,2008年第8期,第435页。

④ 李祥:《论政府公共信息服务的问题与对策》,载《商业经济》,2008年第1期,第100页。

⑤ 谢宝富:《居住证积分制:户籍改革的又一个“补丁”?——上海居住证积分制的特征、问题及对策研究》,载《人口研究》,2014年第1期,第90页。

⑥ 段成荣、朱富言:《“以房管人”:流动人口管理的基础》,载《城市问题》,2009年第4期,第78页。

第三,新居民公共服务信息系统的动态化研究。詹晓阳提出针对信息弱势群体信息公共服务需要建立定期调查制度。目前由新居民服务管理所定期对新居民的状况进行一个实地调查,第一时间了解新居民的动态信息。<sup>①</sup>李波阳认为可以由流入地牵头成立“跨界”合作的联动组织,运用“系统治理的思路”整合分散化、碎片化的服务工作。<sup>②</sup>现行实践中采用了这一思路,由新居民服务管理局牵头抽取新居民管理的相关部门(如计生、公安、房管、社保等)负责人组成联动小组,定期进行信息对接。梅林、王钧提出了公安物联网的一般架构,介绍了基于视频结构化描述的公安视频物联网技术,并分析物联网和大数据的关系。<sup>③</sup>公安部门的物联网信息统计技术为精确统计城市新居民信息提供了技术支持。

### 3. 新居民公共服务公平供给研究

学界关于新居民公共服务供给公平机制的研究内容主要涉及的是农民工、流动人口的基本权益保障,但研究视角主要围绕户籍改革与积分供给两种制度进行探讨。

#### (1) 户籍制度政策研究分析

在户籍制度的积极效用研究方面,陆益龙进行了具体论述,从宏观运行层面分析了户籍制度的历史演进及其在维护社会稳定方面起到的关键作用,并通过微观的社区调查证明户籍制度的运行效果,但是这种运行效果的衡量视角是社会控制这一功能。<sup>④</sup>在户籍改革的瓶颈研究方面,杨凤禄以收益成本理论为切入视角,探讨了户籍改革的阻碍在于改革涉及的利益主体众多致使改革缓慢。<sup>⑤</sup>其他学者研究互有交错,但皆认为需要将户籍制度的含金量逐渐降低。但对于如何实施渐进的改革却并未说明。

学界对于户籍制度的改革方向主要集中在三个方面。一是剥离户籍附着的福利。蔡昉认为若想剥离户籍上附着的公共福利,需以小城镇为突破口,

① 詹晓阳:《基层政府面向信息弱势群体的公共服务研究》,武汉大学2011年博士学位论文。

② 李波阳:《流动人口“流入地”管理制度研究——构建和谐社会下的流动人口管理制度研究之一》,载《兰州学刊》,2006年第12期,第111页。

③ 梅林、王钧:《物联网技术及其在公安信息化中的应用》,载《广东公安科技》,2015年第1期,第78页。

④ 陆益龙:《户籍制度——控制与社会差别》,商务印书馆2003年版。

⑤ 杨凤禄:《户籍制度改革:成本与收益》,载《经济学家》,2002年第2期,第33页。

渐进降低户口的含金量，仅保留其信息统计功能。<sup>①</sup> 张延明认为户籍福利剥离的最大阻碍来源于其已经成为公共服务分配的制度依据。<sup>②</sup> 二是以法理思维寻找改革突破口，即如何保障公民自由的迁徙权利。王太元认为公民的自由流动权应得到保障，户籍在法理上没有作为抑制手段的依据，但可以根据城市规模分层推进。<sup>③</sup> 党国英认为户籍改革的破题出路需要两步：第一步以居住地作为统一管理主体，以居住地而不是户籍地进行信息统计；第二步是以城乡公共服务均等化真正消除户籍背后的福利差别。三是户籍改革的配套政策研究。张安毅认为户籍改革必须以农民利益保障为前提，特别是通过弱化集体的地位并对集体收益的分配权进行改革从而将农村土地产权的收益直接赋予农民。<sup>④</sup> 也有学者提出当下的关键在于如何落实另一平权载体“居住证”的问题，张海英针对2014年各地迟迟未在实践中落实户籍改革方案提出三点建议：第一通过出台《居住证管理办法》使地方没有拖延借口；第二对户籍改革质量进行评估；第三中央财政设立专门基金保障改革。<sup>⑤</sup>

在改革的进度与限度分析上，部分学者要求冷思考。厉以宁认为城镇化是改革红利释放的两个出口之一，他认为城镇化不仅可以带来投资和消费，最重要的是消除城乡差别，但因为户籍一元化是渐进过程，必须因地制宜，绝不能一刀切，在具体推进的实践中可以实行北上广深大城市“积分入户”和中小城市分区推进的双轨策略。<sup>⑥</sup>

## （2）积分供给政策研究分析

与对户籍改革的研究相比，目前对积分供给的研究相对较少，以“积分供给”作为关键词在CNKI中进行搜索，相关文献只有26篇。积分供给或积分落户只是作为户籍改革的一个辅助政策在应用，谢宝富认为户籍改革难以一步到位，积分供给政策作为补充政策不仅使公共服务供给可控，而且强调能力和贡献的指标有促人向上的优势，只是居住证应该以卡的形式发放，方

① 蔡昉、都阳、杨美艳：《户籍制度与劳动力市场保护》，载《经济研究》，2001年第12期，第42页。

② 张延明：《淡化户籍对社会保障的影响》，载《中国社会保障》，2009年第12期，第27页。

③ 王太元：《户籍改革：分层施策，有序推进》，载《时事报告》，2013年第8期。

④ 张安毅：《户籍改革背景下农民集体所有权与收益分配权制度改造研究》，载《中国农业大学学报》，2015年第4期，第28页。

⑤ 张海英：《别让原则性规定拖户籍后腿》，载《法制日报》，2015年9月24日，第7版。

⑥ 魏域涛、厉以宁：《从两大方面释放改革红利》，载《中国经济时报》，2013年12月17日，第3版。

便与其他公共服务嫁接,实现公共服务“一卡通”。<sup>①</sup>

综合现有资料,对于积分供给的研究主要侧重于三类。第一类是研究理论指导问题,徐增阳通过对中山的“积分供给模式”进行现实考察,认为中山的“积分供给模式”以居住时长、贡献多少作为供给机制设计依据符合农民工同城待遇获得机制的逻辑。第二类是具体研究操作问题,如积分指标构成、积分门槛设定、积分流程操作等。这类研究占比最多,中山“积分供给模式”的设计者邓梓桢通过对中山“积分供给模式”实践的统计数据分析,发现积分供给在操作中存在指标权重不均、适用对象模糊、各镇区门槛不一、隐形成本高等问题并提出了相应的对策。<sup>②</sup>谭冬梅及王烨捷以农民工作为参照群体,认为积分指标标准过高有引进人才之嫌。刘同辉、丁振文、毛大立基于合理控制和公共服务供给双重目标用效标量表及实证检验两种方法重构了居住证积分的指标体系,为城市新居民享受公共服务提供有序通道。<sup>③</sup>第三类是关于积分供给效果的研究。邓梓桢认为积分制是一种挖墙脚式的户籍改革,户籍制度虽然是其他制度的前提,但对其改革需采取反向方式,积分制通过降低户籍含金量实现了户籍福利的剥离。陈景云以深圳的积分供给操作为研究对象,分析了深圳市积分供给政策实施三年来在引导城市新居民正向行为及提升政府管理能力方面的效果。<sup>④</sup>张晓杰通过对上海积分供给政策的考察,认为积分供给是以上海为代表的大都市实现公共服务阶梯供给的优质路径,但是关键在于如何协同财政资源。邓雪琳、赵冬杰在对珠三角积分供给制度改革实行效果进行考察的基础上,认同积分供给对户籍改革的贡献,但是现有以区域作为财政转移支付的依据,限制影响了积分供给改革的深化。

综上所述,针对积分制存在的价值,无论在学理层面还是实践价值层面,学界均呈现趋同倾向,因为城市公共资源受城市承载力的限制,毕竟不能无限制开放,而且在土地权益问题没有得到明确解决之前,农民类新居民也不愿放弃农村的土地权益,因此积分供给制度对于城市新居民全部或者部分获

① 谢宝富:《居住证积分制:户籍改革的又一个“补丁”?——上海居住证积分制的特征、问题及对策研究》,载《人口研究》,2014年第1期,第90页。

② 邓梓桢、宋健:《户籍改革新政与务实的城市化新路——以中山市流动人口积分制管理为例》,载《人口研究》,2012年第1期,第93页。

③ 刘同辉、丁振文、毛大立:《上海市居住证积分指标体系研究》,载《社会科学》,2014年第10期,第10页。

④ 陈景云:《流动人口积分制管理的价值、限度与展望——以深圳市为例》,载《岭南学刊》,2014年第1期,第16页。



得城市公共服务具有重要价值。目前需要重点解决的是如何完善积分的指标体系,如权重、指标构成、计分依据等,特别是如何针对指标门槛过高的情况提供有利于城市新居民的替代指标,如居住时间、工作条件的艰苦程度、从事的产业是否环保等。为平衡城市新居民的区域分布,可以探索省内及市内跨区域指标衔接机制,同时增加积分的赋权范围使城市新居民对有序享有公共服务持有良好的预期。

#### 4. 新居民公共服务协同供给研究

协同主要用来解决不同个体、个体与系统、不同系统、不同资源之间协作的问题。协同的出发点和归宿在于减小内耗、整合资源、降低成本、提高效能。协同理念的学科解释主要来源于两个学科:一是自然科学中对协同学的解释。作为一门独立的学科,“协同学”由德国物理学家赫尔曼·哈肯(Herman Haken)首创,哈肯将协同定义为因各个组成部门的协作而使系统产生新的结构和特征,可以把协同学看作是安排有序的集体行为的科学,在这里行为服从普遍的法则。<sup>①</sup>二是企业管理中对协同的解释,美国战略管理研究专家安索夫最先在企业管理领域使用“协同”概念,协同是整合公司多元业务的“纽带”,赋予公司开拓新的发展空间。<sup>②</sup>日本战略专家伊丹广之在安索夫的研究基础上认为“协同”理念将使实体资源与隐形资源发挥出最大效能,并强调企业的优势在于隐形资源。<sup>③</sup>“协同”理念应用于新居民公共服务供给领域体现在以下五个方面:

一是供给资源协同研究。新居民公共服务供给的资源协同主要聚焦于国家的财政政策保障方面,现有的研究主要着重于从转移支付的角度研究不同人口群体公共服务的不平等。安体富从公共财政的本质谈论公共服务均等问题,提出目前公共财政在基本公共服务方面投入不足,所占比重过低,地区差距过大,还存在同一地区歧视性供给问题,流动人口的公共服务水平严重

---

① [德] H. 哈肯:《协同学:自然成功的奥秘》,戴鸣钟、谢雷鸣译,上海科学出版社1988年版,第9页。

② [英] 安德鲁·坎贝尔、凯瑟琳·萨姆斯·卢克斯:《战略协同》(第2版),机械工业出版社2000年版,第23页。

③ [英] 安德鲁·坎贝尔、凯瑟琳·萨姆斯·卢克斯:《战略协同》(第2版),机械工业出版社2000年版,第67页。

低于一般水平。<sup>①</sup>上海市政协委员建议市级财政对区县转移支付方案以户籍人口数为依据的方法应当做出调整,使事权与财权相对应。他提议设立“流动人口转移支付资金”,以半年为周期建立流动人口财政转移支付制度,做到专款专用,是当前做好这方面财政转移支付工作的当务之急。<sup>②</sup>曾红颖在因素法基础上建立了一整套基于全国平均标准的基本公共服务均等化转移支付测算模型,将基本公共服务范围划分为9类24项,按照政策中性原则选择影响服务数量和服务成本的不可控制的因素,定量分析了各种因素对当地支出成本和收入能力的影响,根据全国平均标准及各地收入能力和支出成本的差异,估算了标准支出和标准收入,最后以2008年财政年度为样本测算和评价了中央对全国31个省的均等化转移支付。结果表明若按该法对东部、中部、西部和东北地区转移支付,可提高均等化水平9%~15%。<sup>③</sup>李凡认为转移支付是实现地区间基本公共服务均等化的主要方式,并辅以实证检验了转移支付对基本公共服务均等化的影响,因为转移支付不仅平衡了地区财力,而且成为促进公共服务均等的内在动力。<sup>④</sup>李铁分析了分税制下中央和地方的关系,通过对广东省番禺区大岗镇流动人口公共服务供给能力的调研,考察了基层政府在流动人口公共服务方面的收入和支出情况,提出了基层政府税收分成比例低、上级财政转移支付少、预算外收入返还比例低、基层社会管理事务多等问题,但碍于分税制属于国家层面的政策,其并未给出解决方案。<sup>⑤</sup>

二是供给主体协同研究。新居民公共服务供给的主体协同研究目前聚焦于两大视角:第一,基于利益相关者视角进行研究,除了将政府作为供给主体外,还将企业、公民、非营利组织作为新居民公共服务供给主体。朱亚鹏、岳经纶、李文敏认为大规模的国内人口流动已经使得其医疗卫生问题成为中国的重大政策议题,众多政策参与者关注流动人口医疗卫生政策发展,但是政策参与者之间如何通过互动合作改善流动人口的医疗卫生状况却是问题症结所在。其基于政策网络的研究路径建立了一个包括政府参与者、社会参与

---

① 安体富:《完善公共财政制度,逐步实现公共服务均等化》,载《财经问题研究》,2007年第7期,第56页。

② 颜剑:《上海政协委员呼吁设流动人口财政转移支付制度》,载《法制日报》,2008年1月24日,第4版。

③ 曾红颖:《我国基本公共服务均等化标准体系及转移支付效果评价》,载《经济研究》,2012年第6期,第26页。

④ 李凡:《转移支付、财力均衡与公共服务均等化》,山东大学2013年博士学位论文,第3页。

⑤ 李铁:《我国城市流动人口和北京市人口问题研究》,中国发展出版社2013年版,第181页。

者、公民参与者及国际参与者的包容性的政策网络，通过政策网络克服主要的制度障碍，从而更好地满足流动人口的医疗卫生需要。<sup>①</sup> 第二，基于客户中心视角将供给主体分为政府间主体和政府内各个部门，所谓的协同即政府间协同和政府内部门间协同。岳经纶在四川和广东两地对农民工公共服务供给联动模式的实践进行调研，基于流出地与流入地政府联动视角和公共参与视角分析农民工跨省维权联动机制，为完善农民工权益保护提出了政策建议。<sup>②</sup> 金崇剑通过调研分析浙江瑞安流动管理部门多头领导、条块分割的现象，认为协调机制的建立及部门功能的整合是提升流动人口管理资源利用率及降低管理成本的路径。<sup>③</sup> 赵琛在对国内外劳动力流动理论和利益相关者理论进行分析和借鉴之后，分析了农业转移人口市民化过程中的各个利益主体的利益诉求和优势，然后建立了这几个主体的数学函数模型，进一步证明这几个利益主体的相关性，通过数学模型和理论分析表明农业转移人口的迁移对自身和家庭都是福利的改进，支撑了农业转移人口市民化这一政策的合理性。<sup>④</sup>

三是供给流程协同研究。拉塞尔·林登<sup>⑤</sup>提出无缝隙政府后，我国学界对于公共服务供给流程的研究主要围绕这一理念展开。孙建军<sup>⑥</sup>及竺乾威分别对舟山“网格化管理，组团式服务”实践进行了分析，认为打破部门、层级及职能的边界，提供一种以公众需求为导向的精细化、个性化的全方位覆盖的公共服务是公共管理理论和实践的大势所趋。并在此基础上探讨了网格化管理在这方面对无缝隙政府的突破和超越，依托网格管理对公共服务进行流程再造。<sup>⑦</sup> 广州市率先在流动人口管理实践中应用了数字网格的管理方式，并取得良好效果。

四是供给利益协同研究。周群以地方利益为分析起点，对跨区域地方治理中利益补偿的影响因素进行分析，根据行政区经济、地方政府绩效评估制

① 朱亚鹏、岳经纶、李文敏：《政策参与者、政策制定与流动人口医疗卫生状况的改善：政策网络的路径》，载《公共行政评论》，2014年。

② 岳经纶：《农民工公共服务》，中山大学出版社2012年版，第24~121页。

③ 金崇剑：《浙江流动人口多头式管理问题及功能整合研究——以瑞安市为例》，华东理工大学2012年硕士学位论文。

④ 赵琛：《基于利益相关者视角农业转移人口市民化研究》，山东大学中央党校2014年博士学位论文。

⑤ 拉塞尔·林登：《无缝隙政府》，汪大海等译，中国人民大学出版社2002年版。

⑥ 孙建军：《从管制到服务——基于舟山“网格化管理，组团式服务”实践的分析》，载《中共浙江省委党校学报》，2010年第1期。

⑦ 竺乾威：《公共服务的流程再造：从“无缝隙政府”到“网格化管理”》，载《公共行政评论》，2012年第2期，第2~20页。



度及中央政府三个方面,提出跨区域合作治理利益补偿构建的制度框架。<sup>①</sup> 宋江帆从政治、经济、社会、文化四个维度对温州新居民社区融入与社会融合状况进行了深入考察,提出新居民社会融合未来的发展方向是通过利益变革来突破制度性障碍。<sup>②</sup>

五是配套政策协同研究。新居民公共服务供给问题究其根源是国家城镇化战略产生的问题,在中央明确新居民落户不能以放弃农村土地利益为前提,但是又没有配套解决方案的背景下,流入地城市基于财政压力对新居民落户及公共服务问题解决动力缺乏。因此问题的解决必须要通盘考虑城镇化政策和土地政策。

关于城镇化政策配套问题,辜胜阻两次强调了二元城镇化战略,即以城市圈为中心的城市化和以县城为中心的农村城镇化。他认为城市化是人口向城市集中的过程,城镇化是农村人口向县城范围内集中和农业人口就地转移为非农业人口的过程。<sup>③</sup> 围绕既定城镇化战略,学界围绕政府的作用展开讨论,张波分析了新型城镇化的推进中政府和市场的分工,政府在尊重市场规律的前提下负责建设制度环境,包括统筹发展规划、建设基础设施、提供公共服务。市场负责引导资源要素的流动,形成产业集群。<sup>④</sup> 辜胜阻从人的城镇化这一视角分析城镇化政策问题,强调新型城镇化是质量的提高而不仅仅是数量的增长,因此公共服务的全覆盖应该取代城镇化率数字指标作为考核地方政府的依据。<sup>⑤</sup> 孙莉认为目前城镇化的推进多为政府主导,缺乏法律规制。城镇化作为一种公共政策若想实现真正的互动善治,应通过富含开放性、分权性、交涉性、包容性要素的程序装置促使政府和其他利益群体在程序内进行互动博弈,在不断的程序性试错和校调中渐进获得各方都可接受的共识和方案。<sup>⑥</sup>

关于土地政策研究,学界一直聚焦于两个方面:一方面是农村土地制度改革对人口流动的影响,另一方面是人口流动对土地利用的影响。邵彦敏研

① 周群:《跨区域公共治理利益补偿机制研究》,山东大学2014年硕士学位论文。

② 宋江帆:《利益调整与制度变革:新居民社区融入与社会融合——基于温州社区建设的调查与思考》,华中师范大学2014年硕士学位论文。

③ 辜胜阻:《二元城镇化战略及对策》,载《人口研究》,1991年第5期,第56页。

④ 张波:《新型城镇化:政府与市场合力推进》,载《城乡建设》,2014年第7期,第1页。

⑤ 辜胜阻:《新型城镇化:政府要重“引导”避“主导”》,载《中国经济周刊》,2013年第5期,第25页。

⑥ 孙莉:《论城镇化政府主导推进的程序规制》,载《法学》,2015年第4期,第48页。

究了现行土地制度对人口流动的制约作用，首先是土地分配中的平均主义，其次是现行土地制度为农民提供了一种特殊的保障，再次是农村土地流转存在障碍，最后是不规范的农地征用行为制约了农业人口转移。<sup>①</sup> 针对两栖农民问题，杨重光（2000）建议推行农村土地的资产化、股份化、证券化、资本化以便土地流转。<sup>②</sup> 杨云彦探讨了农村人口流出后，土地流转出现的集中趋势，如无偿转向有偿、零星转向规模、无序转向有序、主体由单一转向多样。<sup>③</sup> 人口的流动虽然为土地规模经营带来了契机，但也伴随不利影响。胡同泽认为候鸟式的迁徙丧失了土地规模经营的前提，因为“候鸟式农民”造成土地资源的双重适用，同时核心劳动力的流失使土地的规模经营失去了发展力量。<sup>④</sup> 伴随国家城镇化战略的明晰，学界对于土地政策与人口流动的研究聚焦于如何化解农业流动人口落户意愿低与加速城镇化进程的矛盾，杨婷、靳小怡通过利用 2013 年 12 月深圳市 P 区农民工的调查数据，通过建立 logit 模型，分析了农民工的资源禀赋与社会保障制度对其土地处置意愿的影响。城市社会保障对农民工的宅基地处置（包括保留和退出）意愿影响显著。在农民现有的资源禀赋和城市社会保障制度下，其土地利益如果得不到保障，农业流动人口绝不会退出土地。<sup>⑤</sup> 对于化解矛盾的措施，一部分学者偏向于从土地政策入手使农业流动人口放心落户，刘林平、范长煜、王开庆针对现行法律法规很难处理家乡的房产和土地的现状，提出在不改变现行土地（含宅基地）和农村住房产权属性的前提下，由国家支持，建立住房银行。进城农业人口可以将房产存入银行，银行统一经营并予以计息，但产权不发生改变。<sup>⑥</sup> 李淑妍通过理论分析与计量检验提出促进土地流转，推进农民工市民化的对策建议：第一，修订和完善与土地流转相关的法律；第二，建立健全土地流转市场，重点是建立价格形成机制；第三，完善土地流转的户籍、社保、土

① 邵彦敏：《农业流动人口与农村土地流转》，载《人口学刊》，2007 年第 4 期，第 28 页。

② 杨重光：《城市化过程中土地政策调整与人口户籍变更》，载《中国土地科学》，2000 年第 6 期，第 22 页。

③ 杨云彦：《人口流动、土地流转与新农村建设》，载《中国地质大学学报》（社会科学版），2007 年第 5 期，第 34 页。

④ 胡同泽：《农村人口流动对土地规模经营的影响与对策——对重庆市 12 个镇的调查与分析》，载《经济纵横》，2007 年第 6 期，第 44 页。

⑤ 杨婷、靳小怡：《资源禀赋、社会保障对农民工土地处置意愿的影响——基于理性选择视角的分析》，载《中国农村观察》，2015 年第 4 期，第 16 页。

⑥ 李培林、陈光金、张翼：《2015 中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社 2015 年版，第 19 页。

地金融等各项配套制度；第四，规范政府行为，维护农民的流转主体地位。<sup>①</sup>另一部分学者偏向于从产业政策着手使农业流动人口真正实现经济融合，国家人口发展战略报告中，最早强调了人口分布与生产力布局之间的协调。<sup>②</sup>陈昭玖、谢秦华运用江西省赣州市和宜春市工业园区 16 家企业的 390 名务工人员调研数据，采用二元 Logistic 模型实证分析了农民工就业地区的产业转型度越低流动性可能会越大。<sup>③</sup>葛晓巍、叶俊涛考察了我国沿海发达地区在面临刘易斯拐点时产业结构和农民工就业结构的变化情况，分析表明从单位产值对农民工的吸纳量来看，与制造业相比第三产业内的贸易餐饮业对农民工的吸纳力较强，在制造业内部资本增加速度快于劳动力增加速度的倾向并没有改变行业的劳动密集型特征，因此沿海发达地区应继续发展劳动密集型行业，政府部门应该提供更多服务提高农民工生活水平以吸引并留住农民工，企业则应改变单纯投入生产要素的生产方式来保持企业发展的可持续性。<sup>④</sup>

## 5. 新居民公共服务供给责任研究

关于新居民公共服务供给责任的基础理论研究主要源于公共服务责任研究，因为新居民公共服务供给本就涵盖在公共服务供给领域中，只是针对的对象不同。

### (1) 公共服务领域责任研究的焦点

公共服务理论研究和实践探索的主要目标是根据社会环境的变迁为民众提供优质的公共服务，各种供给模式的相同之处是对于公共服务责任的有效实现仍未找到良好的治理之道。公共服务责任集中在以下方面：公共服务的供给主体包含企业或个体主体时公共利益如何保证；服务没有达到预期结果时谁来承担责任；对于非政府供给主体如何进行常规监察。国内外学者对以上问题进行了一些探索。

一是对公共服务责任的构成进行探讨。西方学者强调责任是公共服务供给的灵魂，公共服务供给的有效性以底线责任为前提。陈国权、吴帅认为公

① 李淑妍：《农民工市民化背景下农村土地流转问题研究》，辽宁大学 2013 年博士学位论文。

② 国家人口发展战略研究课题组：《国家人口发展战略研究》，载《人口研究》，2007 年第 1 期，第 48 页。

③ 陈昭玖、谢秦华：《产业转型背景下中部地区农民工就业流动研究》，载《农业经济问题》，2014 年第 3 期，第 56 页。

④ 葛晓巍、叶俊涛：《刘易斯拐点下农民工就业结构及产业结构变化》，载《经济学家》，2014 年第 2 期，第 67 页。

共服务的供给责任就是政府如何高效、及时、公平地回应公众的需求,责任是服务的保障,因此服务型政府与责任型政府具有内在同一性。在公共服务责任的具体履行中,唐忠义、顾杰、张英通过对公共服务监督的群众参与度、公信度和群众满意度的调查,深入分析了当前我国公共服务监督机制所存在的问题,如公共服务监督合力尚未形成、监督覆盖面有限、监督机制不完善等,在此基础上提出了从主体、客体、运行三方面完善公共服务监督机制的建议。<sup>①</sup>容志分析了公共服务监督体系的逻辑建构,认为公共服务监督是指各种监督主体对各类公共服务主体履行公共服务职能、公共服务供给过程、公共服务(产品)合理性、供给有效性的监督,并对责任进行追究。通过系统论的方法对公共服务的生产流程分解,得出决策监督、过程监督和绩效监督三个核心维度,并进一步从主客体关系、公共服务流程两个维度分析出公共服务监督体系的六个着力点,包括预算监督、规划监督、效能监督、公平监督、绩效监督和责任监督。<sup>②</sup>

二是责任主体的确定。因为政府自身的能力限度问题,需将其供给责任和具体生产责任区分开来,可以通过委托、购买、合作、补贴等方式交由企业及第三部门承担生产任务,并用法规的形式固定下来。美国经济学家奥特茨说:“几乎每个国家都分为不同层级的政府,但是分层不是目的,关键在于如何赋予不同层级政府适当的公共服务供给责任。”<sup>③</sup>罗伯特·贝恩(Robert·D. Ben)将360°绩效评估方法应用到公共服务中,公共服务供给主体向上级、下级、同事、团队成员、顾客和供应者负责。<sup>④</sup>高韧提出从显性激励和隐性激励两个维度解决企业公共服务生产责任动力不足问题,企业需要成本与收益的均衡。<sup>⑤</sup>张兆国、梁志钢、尹开国基于利益相关者理论对企业社会责任的概念界定、责任履行、责任承担等问题进行了探讨。

三是责任指标的研究。<sup>⑥</sup>赵大海、胡伟认为公共服务公众满意度的科学测

① 唐忠义、顾杰、张英:《我国公共服务监督机制问题的调查与分析》,载《中国行政管理》,2013年第1期,第20页。

② 容志:《公共服务监督体系的逻辑建构:决策、过程和绩效》,载《中国行政管理》,2014年第9期,第37~40页。

③ 石国亮等:《国外公共服务理论与实践》,中国言实出版社2011年版,第45页。

④ 李军鹏:《当代西方责任政府理论研究述评》,载《公共管理高层论坛》(第7辑),2008年第1期,第130页。

⑤ 高韧:《企业公共服务责任与政府激励》,载《科学经济社会》,2010年第2期,第61页。

⑥ 杨欣:《公共服务合同外包中的政府责任研究》,光明日报出版社2012年版,第6页。

评是建设服务型政府的基础工作和必要条件。基于国内外有关公共服务公众满意度的测量方法、指标体系和现存的问题,构建出适合我国大城市公共服务公众满意度的测评指标体系。通过计算机辅助电话问卷调查系统(CATI)对34所大城市进行的问卷调查,提出了公众满意度总体水平的提高不应过度依赖公共服务提供的满意度,应优先提高公众对政府效能、信息公开和公众参与等满意度的政策建议。<sup>①</sup>

## (2) 新居民公共服务供给责任研究

学界目前对新居民公共服务供给责任的界定及责任指标的构建方面研究较少,现有研究主要集中在政府内责任划分与政府间责任划分。江亦曼(2003)在总结广东省流动人口计划生育管理经验的基础上,提出了流动人口计划生育管理机制的问题,主要包括流入地管理力度相对不足;流出地与流入地双向管理薄弱两方面。<sup>②</sup> 栾贵勤认为流动人口管理机制应该从五个方面入手:政府统筹协调;政府部门分工服务;政府、企业和社区等用人单位全程管理;部门考核评估制度;完善法律体系。<sup>③</sup> 杨述明详细论述了属地化管理机制中“以房管人”的方式,首先要摸清底数,其次要绘图建卡,最后要规范程序,在此基础上以考评奖惩的方法使流动人口属地化服务真正落实到实处。<sup>④</sup> 徐增阳对影响农民工市民化的影响因素进行对比分析后,认为制度因素为关键要素,即政府为主要责任主体,而且政府的公共服务供给责任不仅包括常规职能的履行,政府还应承担创新的义务,提升农民工公共服务享用水平。<sup>⑤</sup> 刘红梅、沈沉从公共图书馆建设角度探讨了农民工公共文化服务需求问题,强调文化部门如图书馆在农民工文化服务需求满足中的社会责任问题。<sup>⑥</sup> 许丽英、王跃华针对新生代农民工的就业问题,如就业歧视、保障缺失、就

---

① 赵大海、胡伟:《中国大城市公共服务公众满意度的测评与政策建议》,载《上海行政学院学报》,2014年第1期,第23页。

② 江亦曼:《建立适应市场经济体制的流动人口计划生育管理服务机制势在必行》,载《人口与计划生育》,2003年第6期,第23页。

③ 栾贵勤:《我国城市流动人口管理服务机制研究》,载《工业技术经济》,2007年第2期,第12页。

④ 杨述明:《建立“以房管人”流动人口管理新机制》,载《红旗文稿》,2008年第5期,第22页。

⑤ 徐增阳:《农民工市民化:政府责任与公共服务创新》,载《华南师范大学学报》,2010年第1期,第5页。

⑥ 刘红梅、沈沉:《谈公共图书馆为农民工服务之社会职责》,载《四川图书馆学报》,2009年第2期,第12页。



业能力匮乏、信息闭塞等，认为制度问题为核心问题，必须以政府作为责任主体，从法理层面保证新生代农民工的劳动权利。具体可以在宏观调控、技能培训、权益保障、信息平台建设、拓宽就业渠道等方面履行责任。<sup>①</sup> 张斌倩对流动人口社会保障责任进行了分析，探讨了政府制度构建责任、法律责任、财政支出责任、管理监督责任四个方面。<sup>②</sup>

## 6. 研究述评

首先研究对象的界定不统一。从研究文献的梳理中可以看出对于城市新居民的公共服务供给问题研究的对象莫衷一是，有些研究从人口学视角关注流动人口在城市作为新居民的公共服务供给问题，有些研究从发展经济学视角关注农民工群体作为城市新居民的公共服务供给问题，还有一些专门研究新生代农民工的公共服务需求及解决对策，甚至某些研究将“农转非”后形成的新市民作为研究对象。这些都表明城市新居民的相关概念需要辨析整合，只有将城市新居民的概念界定清晰，才能研究城市新居民公共服务供给对于新型城镇化战略落地的意义。

其次研究内容碎片化，缺乏根本解决路径。纵观城市新居民公共服务供给问题相关研究，在研究内容上碎片特征明显，缺乏整合分析，有的研究只是针对某一特定问题，如就业问题、住房问题、社会保障问题、社会融合问题、留守儿童问题等，有的研究只关注某一人群，如农民工、女性流动人口、新生代农民工、新市民等。当然这种个别及局部的研究具有研究价值，但是在城镇化战略视角下，如何全面审视“乡—城流动人口”和“城—城流动人口”组成的城市新居民的公共服务供给问题才是核心所在，只有通过对问题的全面审视，才能为新居民公共服务供给机制的路径优化提供依据。

最后理论分析纷繁，实证分析欠缺。对城市新居民公共服务问题不同学科基于自身的理论视角分别进行了研究。人口学基于人口推拉理论及刘易斯二元人口结构理论分析了城市新居民存在必然性，因为中国各地经济发展水平不一，在经济动机的驱动下必然出现人口流动。社会学基于社会融合理论、社会排斥理论、包容性增长理论分析了公共服务均等化是促进城市新居民社会融合的有效手段。政治学从公民权理论及公民身份理论探讨城市新居民获

<sup>①</sup> 许丽英、王跃华：《新生代农民工劳动就业权益保障与政府责任探析》，载《行政论坛》，2014年第2期，第74页。

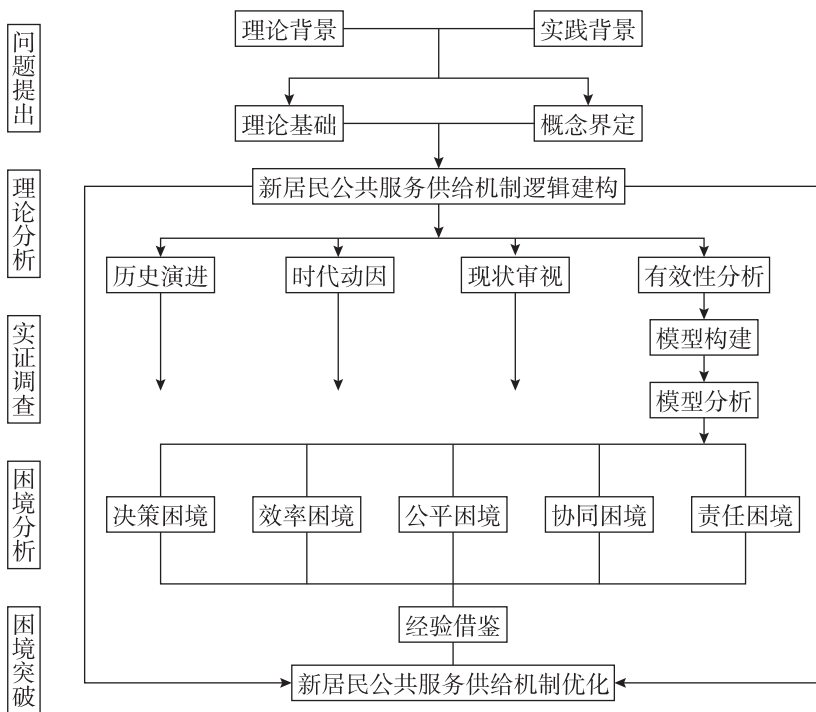
<sup>②</sup> 张斌倩：《人口社会保障责任探析》，载《管理观察》，2015年第9期，第29页。

得同等公共服务的合理性。可以说各学科从理论上对城市新居民公共服务供给问题与我国工业化、现代化及城镇化的关联进行了很好的解释，承认公共服务供给的重要性，但是缺乏对于供给机制是否有效的实证研究，当然也就缺少对供给机制整体困境的认识及如何找到解决困境的路径。

### 三、研究思路与研究方法

#### (一) 研究思路

本书核心问题是新型城镇化背景下城市新居民公共服务享用不均的问题，按照“逻辑建构—动因分析—现状审视—实证检验—实践困境—经验借鉴—解决路径”的脉络构建本书的研究脉络（如图绪-4所示）。



图绪-4 本书逻辑框架

## （二）研究方法

### 1. 规范分析与实证分析相结合的方法

规范分析的焦点在于“应然”问题，因此规范分析往往围绕价值判断与逻辑建构展开，研究方法偏重于定性分析与演绎的质化研究方法。本书主要应用规范分析方法对新居民公共服务供给机制“是什么”及“怎样运行”的问题进行应然界定，具体包括新居民公共服务供给机制的概念界定、理论基础、研究意义等。实证分析的焦点在于“实然”问题，因此实证分析往往围绕事物本身展开，通过实地观察获得的实证材料分析问题“是什么”。为了分析当前我国新居民公共服务供给机制的组成部分如何运行及面临何种困境，本书对浙江省的杭州、嘉兴、温州、宁波等城市新居民公共服务供给机制运行的实践活动进行了现实考察，以便廓清动态运作中的新居民公共服务供给机制“事实是什么”的问题。同时基于社会融合视角验证新居民公共服务机制对供给绩效的正向影响，通过结构方程模型证明新居民公共服务供给的有效性，进而有针对性地提出突破新居民公共服务供给机制运行困境的路径。

### 2. 历史研究与比较分析相结合的方法

本书在纵向研究上运用了历史研究方法，因为问题的历史性、特定性和具体性，需要将其放入特定的历史背景中进行考察研究。本书通过纵向分析改革开放后新居民公共服务供给机制的历史演进过程，根据当今时代动因厘清新居民公共服务供给机制的存在意义和发展趋势。从横向上看，对某一事物的认识绝不能“盲人摸象”，本书采用比较研究方法辨析国内外在新居民公共服务供给中的探索，不仅可以找出其供给实践中的共性问题，而且可以借鉴国内外的经验与策略。

### 3. 系统分析与因素分析相结合的方法

系统分析方法是將研究对象视为一个整体的密不可分的系统，其内部的各个组成部分及内部与外部之间无不存在着联系，且相互之间进行着正向与负向的影响。本书基于此种方法将新居民公共服务供给机制视为一个整体进行研究，分析这一整体的各个组成部分的运行机理，同时将新居民公共服务供给机制研究作为国家城镇化战略的一个子系统，新居民公共服务供给机制不仅与其他子系统共同作用于国家新型城镇化战略实现，而且城镇化战略也



与其他子系统共同作用于国家百年战略目标的实现。基于社会发展是在多种因素的交互影响下运行的，本书采用因素分析的方法对影响新居民公共服务供给机制的内外因素进行了分析，探讨新居民公共服务供给机制内部的主体、流程如何与外部的资源和利益进行协同，进而深刻理解我国新居民公共服务供给机制中存在的问题。

## 四、研究内容与创新之处

### （一）研究内容

本书主要围绕以下几项核心内容展开：

第一，厘清新居民与新市民、流动人口、农民工等概念的区别，界定新居民的内涵，明晰新居民公共服务的内容及新居民公共服务供给机制的内涵，在此基础上构建新居民公共服务供给机制的逻辑框架，在此逻辑框架下梳理新居民公共服务供给机制的历史演进与时代背景，分析研究新居民公共服务供给机制的必要性和可行性。

第二，通过统计分析调查与个案分析对新居民公共服务供给机制的运行状态进行现实考察，以浙江作为全国现实情况的缩影，分析全国新居民及浙江新居民的人口学特征及发展趋势、城市承载力与新居民数量如何适配等问题，重点分析新居民公共服务享受的现实情况和今后的发展趋势及浙江在新居民公共供给机制运行中取得哪些成效。通过对新居民公共服务供给机制运行的潜在变量与观测变量进行分析，提出新居民公共服务供给机制评价维度，基于社会融合视角对供给机制的运行效果进行测度，验证新居民公共服务供给机制的有效性。

第三，围绕新居民公共服务供给机制中决策层的决策机制，生产层中的效率机制、公平机制和协同机制，控制层中的责任机制的运行状态探讨新居民公共服务供给机制的运行困境。通过分析国内外在新居民公共服务供给机制中的探索为困境的突破提供可供借鉴的经验。

第四，针对运行困境思考困境的突破路径。决策机制中着重解决新居民的话语权及政府能力建设与环境能力建设问题。效率机制中实现供给的市场化、社会化及信息化；公平机制以土地权益保障为前提，基本公共服务实行

无条件供给,优质公共服务实行积分供给;协同机制的优化路径在于如何划分中央与省、市、县合理的支出责任,协调流入地与流出地的区域利益,建立专门协调部门协调碎片化的供给部门。在责任机制中根据供给责任的界定设计新居民公共服务供给的衡量指标,并将绩效评估的结果运用于供给部门的人力资源管理及财政预算。

## (二) 创新之处

第一,研究视角的创新。一是城市视角,2002年党的十六大报告第一次写进了有关城镇化的内容,2003年国务院1号文件《关于做好进城务工就业管理和服务工作的通知》发布以来,城镇化试点工作虽然在进行,但实质性内容越来越少。改善外来人口的公共服务是城镇化的核心内容,那么就无法从农村的角度去推进各项改革。中国的城市实际上是行政管理等级的一个层面,站在城市决策角度考虑问题最大的效果就是用决策者的思维了解决策阶层关注的问题,有利于提出更好的政策咨询建议,因此“新居民”是基于城市视角而提出的概念。二是融合视角,学界对于新居民公共服务供给研究偏重于均等化的研究,但这只是衡量新居民公共服务供给机制运行绩效的一个角度,公共服务供给机制最终是要实现新居民融入城市的目标,社会融合与公共服务供给是一个双向互动的过程,本书试图从互动融合的视角展开论述,在验证新居民公共服务供给机制及社会融合二阶因子结构的基础上,证明新居民公共服务供给机制对社会融合的正向影响,尝试从社会融合视角证明新居民公共服务供给机制的有效性。

第二,研究逻辑的创新。一是以“公民权”作为新居民公共服务供给机制的逻辑起点,回答“为什么”的问题。对于公民权的解释主要包含两层含义:一层是公民权的法律含义,法律上的公民权偏向于静态的解释,公民权是因为公民具有法律地位上的能力和资格而形成的基本权利和义务;另一层是公民权的政治含义,政治上的公民权偏向于动态解释,公民权是在法律确认的基础上,为维护自身权利、履行自身义务而做出的行为。从新居民所处的弱势地位来看,他们更多缺少的是权利,本书尝试从公共服务供给保障新居民的“公民权”,因此“公民权”是新居民公共服务供给机制的逻辑起点。二是以SSP分析范式架构新居民公共服务供给机制的逻辑框架,回答“怎么办”的问题。现行研究要么仅仅强调新居民公共服务供给的重要性问题,要

么从微观上研究具体解决某一领域公共服务的供给问题，建构新居民公共服务供给机制是将新居民公共服务供给问题作为整体进行考量，而不是“头痛医头，脚痛医脚”，新居民公共服务的平等享受是依赖决策环节、生产环节、绩效责任环节整体运行才能解决的问题。本书以 SSP 范式作为整体分析理路，以状态、结构、绩效这条完整的逻辑链构建新居民公共服务供给机制的三个层面：范式中的状态对应决策层面，范式中的结构对应生产层面，范式中的绩效对应绩效层面。

# 第一章 新居民公共服务供给机制 理论基础及逻辑建构

研究新居民<sup>①</sup>公共服务供给机制问题首先要界定“新居民”这一概念的内涵，“新居民”与流动人口的区别在于新居民只包括“乡—城流动”及“城—城流动”这两部分，“新居民”与“农民工”的区别是农民工是新居民中的“乡—城流动”部分，简而言之，新居民是城市中具有稳定就业和稳定住所但是户籍非本地的人口。对新居民的内涵界定清晰后，新居民公共服务的内涵及新居民公共服务供给机制的内涵也随之明晰。新居民公共服务供给机制就是供给主体运用供给方式，通过内外互动提供有形公共产品和无形公共服务的动态过程，其本质是资源配置的方式。在分析新居民公共服务供给的理论基础后，本章以状态、结构、绩效作为整体分析理路，从决策层、生产层、绩效层这三个层面建构新居民公共服务供给机制的逻辑框架，决策层对应决策机制，生产层对应效率机制、公平机制和协同机制，绩效层对应责任机制。

## 一、新居民公共服务供给机制概念厘定

### （一）新居民的概念界定

#### 1. 相关概念的辨析

新居民及其相关概念都有一个共同存在的前提，就是城乡二元制度的打破。为确保计划经济体制的运行和工业化目标的实现，我国于1958年确立的户籍管理制度明确界定了城乡界限，严格控制人员流动，但是公民自由迁徙

---

<sup>①</sup> 本书研究对象为新居民，但因为流动人口包含新居民，新居民又包含农民工，在涉及具体政策文件或研究文献时，本书会交替出现流动人口和农民工这一概念。

作为一项公民的基本权利是任何执政者都不敢公然否定的公民权。因此改革开放以后经济环境的改善对造成社会分层且带有计划经济体制烙印的户籍制度提出了挑战。1984年国务院发布的《关于农民进入集镇落户问题的通知》打开了政策窗口，中国流动人口进入第一个高峰时期；1998年亚洲金融危机后，在外向型经济受挫背景下国家提出了扩大内需的城镇化战略，自此流动人口进入全面爆发阶段。2014年《中国流动人口发展报告》调查显示，截至2013年10月1日0时，全国流动人口为2.39亿，比2012年增加572万，跨省流动人口约9297万。<sup>①</sup>流动人口作为城市新居民在为城市发展做出贡献的同时也带来了诸多矛盾和问题，政界、学界、媒界分别根据自身与流动人口的互动关系对流动人口问题予以关注，但是因为个体视角不同及研究对象的不一致赋予了流动人口不同的内涵和外延，新居民也是流动人口的相关概念之一。目前学界有关新居民的概念不下十种，典型代表有：农民工、新生代农民工、超生游击队、马路游击队、移民、城市新移民、流动人口、流入人口、流出人口、外来人口、外来务工经商人口、人户分离人口、村转居农民、失地农民、新市民、新居民。若想界定新居民的概念，我们需要先考察一下与此相关的几组常见概念，只有将相关概念界定清楚，才能明确界定新居民的内涵、特征与外延。

这些概念看似纷繁复杂，但分析视角主要有三个，一是人口学视角，如移民、流动人口、人户分离人口等；二是管理学视角，即从就业、卫生、计划生育、户籍等政府管理工作角度提出的概念，如外来人口、外来务工经商人口、城市新移民、新居民等；三是社会学视角，典型代表概念是新市民。在界定“新居民”概念之前，首先要对三个视角下的流动人口相关概念进行分析。

#### （1）基于人口学视角的界定

移民是从人口地理学的角度定义的国际通用概念，联合国1970年编撰的《国内迁移衡量办法》将人口迁移定义为空间上大于最低距离限度的位移，移民就是通过迁移改变常住地的人。<sup>②</sup>美国人口资料局《人口手册》也将移民定义为以改变定居地为目的而跨越规定边界的人，再次强调了移民的目的性

<sup>①</sup> 国家卫计委流动人口司编：《中国流动人口发展报告2014》，中国人口出版社2014年版，第177页。

<sup>②</sup> United Nations, Methods of measuring interna migration, *Manual VI*, United Nations, New York, 1970.

和地理变化特征。我国由于特有的户籍制度，强调以户籍登记地的改变作为人口迁移的划分标准，因此学界并不常用移民、人口迁移等概念，取而代之的是人户分离人口概念。<sup>①</sup>

人户分离人口是一个纯人口学角度的概念，它主要包含三类人口：第一类人口是基于经济利益远离家乡，发生户籍登记地、常住地和现住地不一致的情况，即常说的人动户不动的情况；第二类人口是城市内部的人户分离人口，如因婚嫁、迁居未及时转移户口；第三类是灰色人户分离人口，典型代表是高考移民即户动人不动的情况。

流动人口包含在人户分离人口中，国内学者对流动人口的定义繁多，但学界对流动人口形成的三个条件比较统一：一是离开常住户籍所在地；二是跨越一定的地理范围；三是进入他地滞留需要达到一定的时间。姚华松将求学、旅游、探亲、当兵等情形排除在流动人口概念之外，目前流动人口统计实践中沿用了这一观点。部分学者强调应加入流动人口形成的第四个条件即基于经济动机流动，但是这一条件在学界并未形成统一观点，因此在实践中并未采用。在此基础上学者分别对流动人口进行了定义，黄蓉认为只要法定住所不改变，就是广义的流动人口；狭义的流动人口就是流入人口，李荣时、吴晓等持相同观点。吴瑞君认为宏观流动人口是不改变常住户口的移动人口，微观上的流动人口是流入人口和流出人口，微观定义在实际政府管理中较为常用。<sup>②</sup> 比如黑龙江、四川、安徽、江西等从流出地角度出台管理政策，北京、上海、广州、浙江等从流入地角度出台管理政策。综合以上观点，本书对流动人口的定义是：流动人口是指跨越一定空间范围，超过一定时间长度且户籍不变动的移动人口，同时存在在户籍地与居住地的往返过程。赵乐东根据流动人口的定义设计了统计指标和标准，现在我国流动人口动态监测仍然沿用此标准（如表 1-1 所示）。流动人口包括“城—乡流动”、“城—城流动”、“乡—城流动”、“乡—乡流动”及“国际流动”五部分，新居民主要是指“乡—城流动”和“城—城流动”这两部分。因为国家流动人口动态监测是以我国 19 大城市群作为统计范围，所以本书大量引用了国家关于流动人口的调查数据，但这并不矛盾，因为流动人口与新居民只是基于不同研究视角

<sup>①</sup> M. R. Rosenzweig, *Handbook of Population and Family Economics*, Havard University Press, 1997.

<sup>②</sup> 国家人口与计划生育管理委员会流动人口服务管理司：《流动人口理论与政策综述报告》，中国人口出版社 2010 年版，第 7 页。

的定义，而且在公共服务供给实践中并未有明确的区分。

表 1-1 流动人口统计指标与标准<sup>①</sup>

统计分类	统计指标	统计范围
迁移类流动人口	1. 1 年内 2. 5 年内 3. 国际迁移	国际迁移；省际迁移；省内市际迁移及县际迁移；县内乡际迁移
非迁移类流动人口	居住时间大于或等于 1 年 居住时间大于或等于半年 居住时间小于半年（探亲访友等暂住人口、客运人口） 国际流动（国外学习；过境人口）	现驻地非户籍人口 交通工具；旅游区；省、市、县、乡镇暂住者 赴国外（来我国）未改变国籍者；陆海空客运量

农民工概念最早见于 1991 年国务院发布的《关于国有企业招用农民合同工的规定》，其作为“临时工”和“轮换工”的替代概念出现。此后“农民工”一词频繁出现在国务院及各个部级单位的文件中，直到十六届三中全会，“农民工”一词被写入中央文件成为官方称谓。农民工包含在流动人口中，并在流动人口中占比最高。农民工是从发展经济学的角度对第一产业游离劳动力的统称，具体来讲，农民工就是在产业结构转变过程中未改变户籍而流入某一地区从事社会经济活动的农业人口，生产环节与土地分离是其主要特征。综上所述，新居民与流动人口、农民工、人户分离人口的关系如图 1-1 所示。

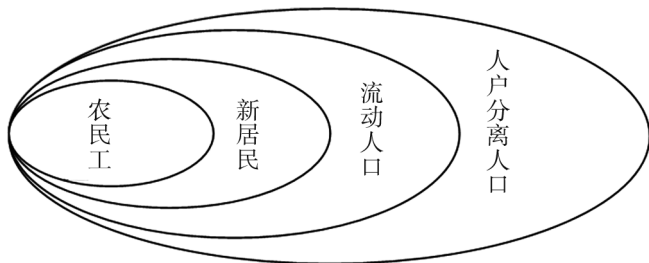


图 1-1 人户分离人口、流动人口、新居民及农民工关系图

## （2）基于管理学视角的界定

管理学视角则以“本地人口”或“本地户籍人口”作为参照对流动人口进行定义，其分类依据为是否有常住户口。从管理角度立足“本地区”最常用称谓就是“外来人口”和“外来务工经商人口”。“外来人口”是指居住或

<sup>①</sup> 赵乐东：《新时期流动人口统计学研究》，载《经济经纬》，2005 年第 6 期，第 2~20 页。

停留在某行政区域内,但户口不在该区域的人,它既包括了长期逗留者,也包括了短期停留者,但不包括流出口。所谓“外来务工经商人口”不仅强调长期居住,更强调就业与消费,《北京市外地来京务工经商人员管理条例》中对外来务工经商人员的定义是无本地常住户口,但在本市居住就业,并取得工资收入或者经营收入的外来人口。外来经商人口的定义比外来人口更确切,也更靠近新居民的概念,因为二者都以稳定就业和稳定住所为界定条件。“新居民”这一概念是“外来务工经商人员”的变迁与延续。“城市新移民”作为和新居民最为近似的概念,是指通过正式或非正式途径,实现了自身或家庭的迁移且在居住地有定居意愿,并且有稳定的工作和住所的群体。它主要包括三类:一是乡城移民,二是城城移民,三是升学移民。新居民与城市新移民最大的不同是新居民不包括升学移民,外来人口、外来务工经商人口、新居民三者的关系如图 1-2 所示。

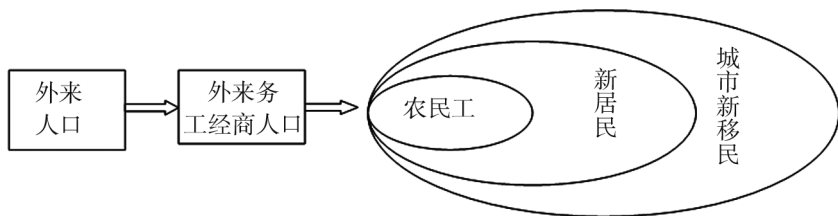


图 1-2 新居民概念与近似概念的关系

### (3) 基于社会学视角的界定

社会学视角对于流动人口多沿用“新市民”这一称谓。朱振亚对“新市民”这一称谓进行了系统的研究评述,将其内涵归为五种:新市民阶层说、新市民文学说、新型市民说、新型权利说、进城农民说。<sup>①</sup>新市民阶层说中的新市民指封建社会后期城市的新兴市民阶层,新市民文学说中的新市民指现代都市中的社会新兴阶层,新型市民说从市民素质角度定义新市民,新型权利说从权利赋予角度强调新市民一切正当的市民权益,最后一种进城农民说是学界对新市民研究最多的视角,在以“新市民”为关键词检索出的 6100 篇文章中,有 2100 篇文章同时以“农民”作为关键词,可见“农民新市民”是学界关注的焦点。在研究时序上,先有农民工权益保护问题研究,然后是关于失地农民权益受损及补偿问题研究,接下来才是新市民研究。新市民早期研究关注“农民新市民”的安家问题及“变态”(农民向市民转变)问题,

<sup>①</sup> 朱振亚:《新市民称谓及其内涵研究》,载《华中农业大学学报》,2015年第4期,第82页。



现阶段的研究主要侧重于关注新市民不融入和半融入问题的研究，真正的新市民不仅身份变态而且要素质变性，准确界定新市民应该是首代进城并已融入城市的具有大中专文凭的农家子弟，他们才是真正意义的新市民。对现有研究中的“新市民”的准确理解应该是准市民状态，也就是在农民与市民的中间状态，新居民就是对应“准市民状态”的称谓。

## 2. 新居民的概念界定

“新居民”这一称谓不是由理论到实践过程产生的概念，而是实践影响理论而产生的概念。其产生的背景正是实践中对流动人口管理的探索，“新居民”这一称谓最早见于我国第二流入人口大省浙江省的嘉兴市，最早出现在嘉兴市委文件（嘉委〔2006〕35号）《中共嘉兴市委、嘉兴市人民政府关于加强嘉兴新居民服务管理工作的若干意见（试行）》中，将在嘉兴的非本市户籍但有稳定住所的务工、经商、创业人员统称为新居民。同时伴随嘉兴成为“专业型”流动人口服务改革的试点区域，其在市、县、乡三级设立了新居民管理机构，保证“有牌子、有场所、有机构、有队伍、有制度、有网络”。“新居民”这一称谓被逐渐固定下来，取代“流动人口”、“外来人口”、“农民工”等称谓。国家卫计委专家委员会委员翟振武在研究“北京市外来人口聚集区”这一问题的过程中，发现流动人口的特点已从“流动”转向“留下”，他们早已契入现代都市文明之中，因此提出了“城市新居民”是对这部分群体比较合适的称呼。<sup>①</sup> 中华人民共和国国务院第663号令《居住证暂行条例》已经于2015年10月21日国务院第109次常务会议通过，这一政策的出台是国家层面对城市新居民因居住而享有公共服务的官方确认。因此“新居民”强调“居住”这一核心条件与国家的官方确认相匹配。将“新居民”概念与相关概念进行区分后，新居民的内涵逐渐明晰，具体体现在：

### （1）界定标准清晰

新居民的界定需要满足四个标准：一是以城市作为统计区域，包括流动人口中的“乡—城流动”及“城—城流动”两部分，不包括“乡—乡流动”及“城—乡流动”；二是户籍非本地；三是流动目的是务工、经商或创业，不包括短期停留及过境人员；四是拥有稳定住所，可以是自购住房，也可以是单位住房及租住的房屋。特别强调的是，新居民不包括港、澳、台地区和外

<sup>①</sup> 崔靖芳、陈沙沙：《留驻的城市新居民》，载《决策探索》，2014年第2期，第30页。

籍人员，因为对其公共服务供给国家有特定政策安排。

### （2）社会融合意味

“新居民”较之“流动人口”、“外来人口”、“农民工”等名称少了歧视的意味，多了包容的感觉，彰显了建设和谐社会的理念。同时，以政府管理的角度对外来人口进行界定，明确将其纳入政府管理的范畴之中，那么向其提供公共服务也就顺理成章了。

### （3）匹配公共服务

“新居民”只是一个和“本地居民”相对应中性称谓，“新”只是作为修饰词，强调的是新的社会网络、新的行为方式、新的消费习惯、新的风俗习惯等。核心却是“居民”，强调因为稳定就业而产生稳定居住，因为对居住地的贡献自然应该享有稳定的公共服务。

### （4）蕴含公民权利

公民的内涵是具有某国国籍并履行相应权利及义务的自然人，它既不同于含有依附意味的臣民概念，也不同于含有阶级统治意味的人民概念。公民含在居民之中，新居民的界定标准明确了其作为居民自然成为公民的前提。新居民既然肯定属于公民，自然应获得公民权，即因为具有法律上的能力与资格而享有相应的权利与义务，由于义务本身具有强制性不存在缺失问题，公民权主要是指权利，其价值基础分别为自由、民主和平等。自由是指新居民作为公民的自由迁徙权和财产自由权，其在居住地的公共服务得不到保障影响其自由迁徙权利享有，土地政策不明压缩了其财产自由的空间。民主是新居民行使政治参与的权利，但户籍政策直接限制其民主诉求的表达。平等是新居民根据社会通行标准享受文明生活的权利，社会隔离与排斥限制新居民参与经济发展这块蛋糕分配的话语权，分配权更无从谈起。因此新居民的概念中蕴含着新居民作为合法公民对公民权的争取意愿，在自由、民主和平等的价值基础上，享受宪法赋予的政治权利、市民权利和社会权利。

## （二）公共服务内涵界定

### 1. 相关概念辨析

若要对公共服务进行清晰界定，先要将公共服务与类似概念进行区分。一是公共服务与公共产品的区别，经济学认为公共服务就是公共产品，两者具有同一意义。萨缪尔森对公共产品的经典表述是任何人对产品的消费都以

不减少其他人的消费为前提。罗纳德认为将公共服务等同于公共产品过于片面,因为它没有考虑公共服务供给是政府的职能,但不代表政府要生产公共服务。<sup>①</sup>公共物品理论将生产者和供给者混为一谈,但是公共服务的供给和生产对应不同的动力来源,公共服务蕴含着公共价值的意味,它是社会福利最大化意义上的公共产品,二者谁都不能单独定义,因为公共服务中有公共产品,公共产品中也包含公共服务,二者是基于不同学科的交叉概念。二是公共服务与私人服务。公共服务与私人服务的区分来源于经济学中公共物品与私人物品的区分,公共物品本身就是与私人物品相对应的概念,只是其具有非竞争性和非排他性。奥斯特罗姆在私人物品与公共物品外加入收费物品和公共池塘资源两类物品,私人物品就是个人衣食住行等消费品,具有排他性和分别使用的特点;公共物品以国防、能源、安全为代表,具有非排他性和共同使用的特点;收费物品和公共池塘资源属于准公共物品,它们也具有非排他性和共同使用的特点,不同在于收费物品需要支付费用,如剧院、高速公路属于典型的收费物品,草地、地下水、矿藏属于公共池塘资源。从公共物品与私人物品的区分可以发现,公共服务与私人服务的差异是:公共服务的价值属性是公共利益,其追求公平,因此在效率上对公民需求反应慢;私人服务的价值属性是逐利,其关注质量,因此在效率上对顾客需求反应迅速。私人服务定价依赖市场供需,而公共服务定价受市场供需和非市场力量双重影响。

## 2. 公共服务概念界定

概念引导探索,对公共服务的界定不清将直接导致研究中对知识的选择不清。公共服务的核心是服务,服务是需要在满足过程中而形成的主体、客体和对象的关系,主体是服务的提供者,人是对象,客体是需要的满足物,服务就是主体向对象提供客体的效用。目前对于服务的界定学界并无太大争议,只是在“公共”界定上存在差别,因此产生了不同的解释,代表性的解释主要分为“物品解释法”、“利益解释法”、“主体解释法”、“价值解释法”和“结构解释法”(如表1-2所示)。

通过对公共服务概念的梳理,新居民公共服务供给中的公共服务很显然偏向于“利益解释法”和“价值解释法”。其内涵是:政府为回应新居民的

<sup>①</sup> 陈振明:《公共服务导论》,北京大学出版社2011年版,第14页。

需求诉求、维护公共利益而通过公权力运用公共资源，以灵活的生产机制供给有形公共物品和无形公共物品的实践活动的总称。该定义不仅没有分割“物品”和服务的关系，强调公共物品作为公共服务的输出载体，而且该定义回应了“管理”向“治理”转化过程中的多主体趋势。

表 1-2 公共服务内涵解释

解释维度	释 义	代表人物
物品	公共服务等同于公共物品	萨缪尔森、马庆钰、高新才
利益	蕴含公共精神的政府行为	弗雷德里克森、陈庆云
主体	不同服务层次对应不同服务主体	登哈特
价值	公共服务的平等享受	李军鹏
结构	宏观、中观、微观三层	赵黎青

3. 新居民公共服务内容构成

新居民公共服务供给机制作为一种模型探讨，必须以理论分类为前提，因为理论研究就是通过分类研究到概念框架再到模型化的过程。研究新居民公共服务供给问题必须对公共服务进行层次划分和类型划分。层次划分根据内容和职能两个维度进行划分，横向内容上依据马斯洛的生理、安全、尊重、社交和自我实现五个层次需要将公共服务分为生存型、发展型、享受型三层；纵向职能上根据供给宏观、中观和微观职能划分为全国性、地方性和社区性三个层次（如表 1-3 所示）。

表 1-3 公共服务层次划分

划分维度	公共服务层次
横向内容	生存型、发展型、享受型
纵向职能	全国性、地方性、社区性

公共服务类型划分存在多种情况。按公共支出标准分为维持性、经济性和社会性公共服务；按公共服务性质分为管制性公共服务、基本公共服务、混合公共服务；按公共服务领域分为安全、交通、文化、健康等公共服务；按资本和劳动力投入分为劳动密集型和资本型；按消费空间分为全国性和地方性公共服务。以上划分虽然标准各异，但都遵循了回应公民需求、平衡弱势群体利益、注重层次发展的原则。新居民作为城乡二元结构下城市中的边缘化群体，其公共服务供给类别的划分尤其要强调层次发展原则，优先保证就业、教育、健康、居住等基本公共服务。因此本书将新居民公共服务供给中

的公共服务划分为基本公共服务和非基本公共服务，其构成如表 1-4 所示。

表 1-4 新居民公共服务内容构成

区 别			基本公共服务	非基本公共服务
服 务 内 容	公 共 使 用 类	公共安全	犯罪控制；公共场所安全；社会抗 争事件处理等	法律援助服务；智能安保
		基础 设施	道路、水、电、天然气	新能源；邮政快递；网络
		公共 交通	公交、火车	出租车；专车；轻轨、地铁；动车、 高铁；城际列车
		公共 文体	博物馆、图书馆、科技馆、体育场、 文化宣传、群众体育运动	影剧院、文化体育产业
		公共 信息	就业信息、政策信息、政府统计数 据、科普普及	决策听证参与；全媒体网络问政； 信息科技教育培训
		公共 环境	垃圾污水处理	环境污染防治；公共空间维护
	个 人 使 用 类	教育	子女义务教育	子女学前教育；职业教育；高等 教育
		卫生	计划生育；幼儿保健；疾病防控； 卫生危机管理；劳动保护	特殊群体医疗卫生保健
		社保	民政救助、低保；基本保险和公 积金	特殊群体市场化、专业化服务
	基本属性		公平性强	效率性强
发展阶段		“十三五”规划全面进入小康社会前		“十三五”规划全面进入小康社会前
需求程度		迫切		非迫切
供给主体		政府为主		多主体

(三) 公共服务供给机制的内涵与外延

1. 机制的含义

“机制”一词源于希腊文“mechanism”，《牛津高阶英汉双解词典》对其有两种定义：一是将其定义为一种实现某种事情的方法和系统；二是系统的各个部分如何协同完成一项特殊功能，典型代表如市场机制。《现代汉语词典》将机制定义为系统元素相互作用的过程，《辞海》的解释则偏重于其词根的含义，机制就是机器运行的基本原理。社会学界对机制的解释与《辞海》相近，强调功能、构造及运行三方面含义，功能是目的，任何机制都是为了

完成 1+1>2 的运行效果,构造是机制由哪些要件构成,运行是功能的实现方式,即机制构造要件如何相互作用,互动是其典型特征。机制是一种稳定的运作模式,运作模式的运行不仅受到内部构造的影响,还受到外部环境的制约,这种外部制约就是制度和体制,内部构件相互作用的运作模式要根据环境的变化进行权变。新居民公共服务供给机制就是各个组成要件为实现新居民权利保障这一功能,如何循环往复地运行。

体制与机制常被混淆,“体制”是国家机关权力划分形成的体系、制度、方法、形式等的总称,英语中的“regime”指一种政府管理的安排形式,它是制度的表现形式。比起制度和机制这两个在经济学中常出现的词语,体制是个明显的中国特色词语,机制强调内部要素的自组织关系。二者的区别在于机制的研究适用对象较广,一般事物的运行机理研究都可以适用机制,但是体制只限于有纵向及横向关系的国家机关或企事业单位。二者的联系在于机制是体制的内核,偏于软件,体制是机制的基础,偏于硬件,只有在硬件正常运转的基础上才能展开软件的功能。政治、经济、文化体制是新居民公共服务供给机制正常运行的前提。

制度与机制也常被混淆。《牛津高阶英汉双解词典》对制度的英文单词“system”的解释是思想和理论的组织或者是一种特殊的做事方式;另一种解释是一组事物、准则和环境。《现代汉语词典》将制度定义为共同遵守的行为准则。经济学中对于制度的论述最为丰富,老制度主义学派将制度界定为个人或社会的一般思想习惯。<sup>①</sup> 哈米尔顿认为制度是一种具有普遍性和稳定性的思想和行为方式,并已渗透到民俗中。<sup>②</sup> 人力资本学派的代表人物舒尔茨认为制度是约束行为的规范。<sup>③</sup> 新制度经济学的代表人物诺斯认为制度的本质是规则<sup>④</sup>,我国学者林毅夫和樊纲都倾向这一观点,制度是个体行为规则并且这种规则经过利益矛盾调节的检验已经成为社会承认的规则。<sup>⑤</sup> 至此制度的概念逐渐明晰,制度就是主体在社会生活中选择的普遍行为规则,其特点是稳定性

① [美] 凡勃伦:《有闲阶级论》,商务印书馆 1983 年版,第 139 页。

② Walton H. Hamilton. Institution, in Edwin-R. A. Seligman and Alvin Johnson (eds), *Encyclopaedia of the Social Sciences*, 1932. (8): 84-9.

③ [美] R. 科斯等:《财产权利与制度变迁》,上海三联书店 1994 年版,第 253 页。

④ [美] 道格拉斯·C. 诺斯:《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店 1994 年版,第 226 页。

⑤ 北京大学中国经济研究中心编:《经济学与中国经济改革》,上海人民出版社 1995 年版,第 2 页。



和规范性，正是这种特性才使得一切实践得以有序运行。制度和机制的联系体现在二者在经济学领域是通用的，只不过制度作为长期演化的根本规则是不可设计的，机制是制度的微观体现，可以进行设计，制度是社会的博弈规则，机制是博弈规则的实施。

对制度、体制、机制的辨析如表 1-5 所示，通过将机制与制度和体制进行对比辨析，明确了机制就是在制度这一社会规则安排下，受社会形式制约的一种互动性强的社会运行模式。

表 1-5 制度、体制、机制内涵辨析

概 念	层 面	侧 重 点	互动程度
制度	宏观	社会结构	弱
体制	中观	社会形式	中
机制	微观	社会运行	强

## 2. 公共服务供给

亚里士多德在《政治学》中强调公共事务是属于多数人的事务，但是也是最少受人照顾的事务<sup>①</sup>，因此政府在公共服务供给中具有天然正当性。林德布洛姆认为人们在社会生活中需要他人的帮助，市场可以通过好处诱导出他人的帮助，但不能强制他人心甘情愿地提供出来。这段经典的论述强调了政府在解决非竞争性及非排他性的纯公共服务供给中的权威作用。因此公共服务供给本质上是政府通过履行职能满足民众公共需求的过程，从静态上理解公共服务供给是政府职能，从动态上理解公共服务供给是政府增进公众福利的方式。在其实现方式中强调供给职能和生产职能的区别，供给不等于生产，生产是供给的一部分。公共服务供给的责任首先在政府，政府是责任主体，但不代表政府就一定是生产者，政府可以剥离生产职能给效率更高的主体，如企业、非政府组织、公民都可以承担生产职能，自己担任协调和监控者的角色。总之，公共服务供给的本质就是将人、财、物、时间和信息等物化资源与政策资源结合转化为公众福利的过程。

## 3. 公共服务供给机制

关于公共服务供给机制，第一种观点倾向于从行政学的制度角度定义，认为公共服务供给机制是在政府主导下，为保障公共产品供给任务的实现而

<sup>①</sup> [古希腊] 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆 1983 年版。

进行的一系列制度安排。第二种观点偏向于从管理学的资源配置角度，认为公共服务供给机制就是要通过政府、社会、市场各种力量实现公共资源的优化配置，这种优化体现在效率和公平上，具体偏向于效率还是公平应根据所处的历史条件进行调整。本书对公共服务供给机制的界定偏向于第二种观点，公共服务供给机制是政府为实现公共利益，增进公众福利而提供有形公共产品和无形公共服务的动态过程，其本质是资源配置方式。公共服务供给机制由三个主要内容构成，分别是供给主体、供给方式及供给运行（如表 1-6 所示）。供给主体解决由谁供给的问题，供给方式解决以谁为中心、如何提供的问题，供给运行解决如何生产的问题。供给主体经历了政府中心、顾客中心和提供者与使用者互动三个阶段，政府中心因为内部封闭视角而忽视公众需求，顾客中心虽然有公民参与，但是自由泛滥，质量管理理念下的互动模式强调利益均衡和双向沟通，政府更多的是扮演协调主体，创造兼听提供者与使用者双方意见的环境。供给方式经历了政府计划安排加计划生产、半政府与半市场、混合安排三个阶段，计划主义一定程度上解决了经济外溢性问题，市场主义解决了效率问题，但市场的自由化逻辑也带来了责任控制、平等、竞争基础、供给主体趋利挑肥拣瘦等一系列问题。因此，当公共服务供给已重归公益后，在继续加强经济调节与宏观调控功能的同时重新强调政府的公共服务角色。供给运行具体包括体现互动的决策机制、体现互补的效率机制、体现互联的协调机制和体现互制的公平与责任机制。新居民公共服务供给机制就是公共服务供给运行过程在新居民公共服务领域的体现。

表 1-6 公共服务供给机制构成

构 成	解决问题	具体内容
供给主体	由谁提供	政府中心；顾客中心；互动模式
供给方式	如何提供	计划主义；市场主义；混合供给
供给运行	如何生产	决策机制；效率机制；公平机制；协同机制；责任机制

## 二、新居民公共服务供给机制的理论基础

### （一）新居民的成因阐释：推拉理论及二元结构理论

城市新居民是人口流动的结果，早在 17 世纪，古典经济学的创始人威



廉·配第就指出“比较经济利益”是人口流动的原因<sup>①</sup>，之后经济学对于人口迁移的普遍思想是人口迁移是迁移行为实施者权衡成本与收益的结果。西方关于个体迁移行为的成熟理论模型多达10余种，这些模型很好地解释了城市新居民的生成原因，其中最有影响的是推拉理论和二元经济结构理论。

### 1. 人口推拉理论

人口学对于人口迁移研究领域的涉及最早，代表人物是英国人口学家莱温斯坦，其提出的推拉理论强调人口流动与迁移的主要影响因素是经济利益，因为流出地就业与收入相对较弱产生推力，流入地的经济发展水平相对较高产生拉力，二者共同作用产生人口迁移。<sup>②</sup> 围绕此理论假定，其研究内容主要涉及四个方面：一是距离效应，距离中心流入区越远，迁移人口越少；二是递补效应，流出地人口流出后的居住空间会被周边地区居民递补填充；三是方向效应，城市向农村的流动要远远少于乡村向城市的流动；四是丰富了其他推拉要素，如气候环境、交通时间、法律法规、人文文化等要素也可以影响推力和拉力的大小。莱温斯坦第一次对人口迁移进行了系统的总结，在理性人假设下确定了经济利益这一人口迁移的主要要素，其理论虽然产生于19世纪，但仍能对现今人口流动的根本原因进行解释，城市新居民正是在流入地与流出地的推拉作用下形成的群体。

美国学者李（E. S. Lee）是莱温斯坦的主要继承者，他也认为人口流动是自身对所处的经济社会环境的一种调整，但是其丰富了人口推拉理论的层次，在推力和拉力之外提出了中间障碍的存在。<sup>③</sup> 李的研究聚焦在迁移的决策因素上，在迁入地与迁出地有关因素的基础上加入两个新的要素：一个是迁移成本要素，也就是迁移过程中的障碍，另一个是迁移的个人因素。成本要素是迁移付出的负担与代价，如新居民的交通成本及不能均等享受公共服务的代价。个人要素涵盖的范围更加宽泛，年龄、性别、态度与价值观、教育水平、生活习惯、就业与收入，甚至气质、性格与能力等都可以成为左右个体迁移的要素。这一理论可以解释在一线城市环境条件恶化的情境下为什么一线城市的新居民数量仍然较高，因为城市新居民主要由年轻群体构成，良好的生

① 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司：《流动人口理论与综述报告》，中国人口出版社2010年版，第17页。

② Ravenstein E. G. The Laws of Migration [J]. *Journal of the Royal Statistical Society*. 1885, pp. 167-235.

③ 顾宝昌：《社会人口学的视野——西方社会人口学要论选择》，商务印书馆1992年版。

态环境也许会对老年群体构成吸引，但良好的经济环境和公共服务对年轻群体更有吸引力。

## 2. 二元结构人口流动理论

### (1) 刘易斯二元人口流动模型

刘易斯以发展中国家为研究对象提出了二元分析模型，并发表了《劳动力无限供给下的经济发展》一文，其在劳动力无限供给和资本增长一定带来就业增长两个理论假设下，提出现代部门的工资一定大于传统部门<sup>①</sup>，传统部门存在隐性失业使得只要现代部门扩大生产规模，劳动力就会不断由传统部门向现代部门转移，资本家利润逐步增大，劳动力需求跟着增大，如此循环往复直到农村剩余劳动力完全被吸纳，二元经济也就变为一元经济，发展中国家也就转变为发达国家。刘易斯的二元经济结构理论符合发展中国家的实际，特别是对中国这种发展中国家如何完成工业化、城市化直到现代化具有指导作用。但经济模型的共有问题在于前提假设的局限，二元经济结构模型也不例外，一是劳动力无限供给脱离现实，因为农业部门作为传统部门劳动生产率不能一直不变，更不可能是零；二是忽视了农业部门的发展，因为传统农业部门的生产率降低，劳动力又转移到工业部门，势必造成生活成本上升，工业部门利润下降并放缓增长直到停滞；三是资本与劳动力等比例增长已不符合现实，技术进步产生了机器换人的可能，因此现代部门的经济增长并不一定伴随劳动力需求的扩大。

### (2) 拉尼斯—费景汉劳动力迁移模型

美籍华人经济学家费景汉和美国经济学家拉尼斯丰富了刘易斯的二元经济结构理论，在其《经济发展理论》一文中发展了刘易斯的模型，提出农业部门与工业部门平衡发展的观点。<sup>②</sup> 将农业劳动力向现代部门的流动分为三个阶段：第一阶段与刘易斯模型一致，认为传统部门存在大量隐性失业，农业部门劳动力转向现代部门不仅不会造成农业生产减产而且不会造成工资上涨，因为农业消费人口减少产生农产品剩余，正好满足迁移人口的需要。第二阶段，伴随农业劳动力向现代部门的持续转移，农业部门的边际生产率必然大于零，持续转移造成农业产量的下降，农产品价格上涨，城市工人工资上升，进而影响工业部门的发展和对剩余劳动力的吸纳能力。因此这一阶段困境的

<sup>①</sup> 刘易斯：《二元经济论》，北京经济学院出版社1989年版。

<sup>②</sup> [美] 拉尼斯：《经济发展理论》，载《美国经济评论》，1961年第9期。

解决必须依靠农业生产率的提高。第三阶段是农业剩余劳动力已经转移完毕,劳动力和资本一样稀缺,农民和工人的报酬一样由市场决定,现代部门吸引农业劳动力的唯一要素只能是提供高工资。拉尼斯和费景汉的最大贡献在于将农业技术进步、人口增长两个要素放入二元经济结构模型中,强调农业技术进步是通过保障农业产量增加为工业部门发展提供空间,强调人口增长对于转移空间的制约作用,一个人口负增长要走向消亡的国家是无法有转移空间的。当然该理论与刘易斯理论类似,没有做城市失业的假定而且不承认农民收入水平会伴随农业生产率的提高而变化,忽视农业商业化的影响。

### (3) 乔根森人口迁移模型

乔根森的人口迁移模型与刘易斯和拉尼斯—费景汉模型的类似之处在于将国家经济部门也划分为传统农业部门和现代工业部门二元经济结构,不同在于其不承认农村显性失业及隐性失业的存在。他提出了粮食供给决定人口增长理论,粮食供给率大于人口增长率必然产生农产品剩余,农村劳动力自然向城镇转移。<sup>①</sup>其主要观点是:一是否认农业部门劳动边际生产率为零,人口增长是对农业增长的适应,只要农业增长速度大于人口增长速度,人口转移就有空间;二是农业部门人口向工业部门转移,农业生产率的提高带来工资水平上升,工业部门要想吸纳劳动力必须提供高的工资水平,这点和拉尼斯—费景汉观点类似;三是强调经济增长大于人口增长,因为人口增长有生理极限,但经济增长没有。经济增长高于人口增长必然出现农业剩余,也就必然存在农业部门向现代部门的转移。乔根森的观点核心在于强调农业产品需求的有限和工业产品需求的无限,只要粮食产出大于需求水平,工业产品消费就会上升,农业人口必然转向工业部门,这其实是强调了市场机制在人口转移过程中的作用。但是乔根森同样不承认城市失业的存在,这与实践不符。

### (4) 托达罗人口流动模型

托达罗的人口模型主要是在城市失业这一要素分析上对前面三个模型进行了修补,托达罗的模型认为人口迁移是建立在收入预期基础上的,这种预期取决于两个要素,一个是就业的期望值即找到工作的主观概率,另一个是

---

<sup>①</sup> [美] 乔根森:《二元经济的发展》,载《经济学杂志》,1961年第9期。

城乡收入差距。<sup>①</sup> 人口流动的个体决策取决于收入预期而不是现实收入，这就是为什么在城市存在高失业率的同时仍有人口流入城市。其观点主要包括三点：一是认为城市一样存在大量失业，城市工业部门的发展不是解决失业的途径，因为工业扩张带来就业机会，农业人口的收入预期上升，农业人口流入城市增加了城市失业压力。二是城乡收入差距是农业人口转移的主要原因，因此需通过弥补城乡收入差距来降低城市失业率，必须填平城乡收入差距的鸿沟。这就需要在保持现代部门增长的同时，提高农村的公共服务供给。这种观点不仅对于中国的城镇化战略有指导作用，而且强调了公共服务供给的重要性，它关系到城乡二元经济结构核心问题的解决。三是托达罗认为农业与工业具有同样价值，发展中国家的国家经济战略不应该是发展工业，吸纳农业人口转移，而应该是发展农村生产力，改善农村生活条件，实现城乡融合发展。

从以上观点可以看出，托达罗的假定更符合发展中国家的现状，托达罗模型更加接近发展中国家的实际情况，但是过分强调了城乡收入预期对于人口流动的作用，忽视了农业用地不足及机械工业化使农业生产率提高这两大因素，在两大因素作用下必然产生剩余劳动力。

## （二）新居民公共服务供给机制的逻辑阐释：公民权理论

人的活力是一切进步的源泉，体现在个人的坚韧、精力和自制方面。活力产生的三个重要条件就是充满希望、选择的自由、变化的环境。因此流动带来的就业变化、生活环境变化及社会网络的变化本质是一种激发活力的途径，国家有义务保证人的流动权利，其本质是保证创造性精力的存在。首先，自由迁徙有利于公民追求自我实现，个体有权为追求更好的生活而改变地理环境。流动不仅带来个人适应环境能力的提高，而且个人活力的增强必然带来社会活力的增强。其次，公民自由流动是经济发展的内在需求，社会主义市场经济的典型特征就是以市场作为资源配置的手段，人力资源作为资源的组成部分一样要遵循此规律。最后，自由流动是社会进步的典型标志，政府之所以应该通过公共服务供给鼓励农业人口向城市转移，一方面应通过建设成果的公平享受激发城市新居民的贡献热情，实现我国四化同步的目标，另

---

<sup>①</sup> Todaro, P. A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries [J]. *American Economic Review*, 1969. 59 (1): pp. 138-148.

一方面是要通过农业人口转移改变农村人地关系,推动农业规模经营实现农业现代化。

既然人口自由流动的意义毋庸置疑,城市新居民“公民权”就不应因地域不同而受到限制。俞可平在对城市中农民类新居民进行现实考察的基础上,认为改革开放以来聚集在城市中的农民工是我国制度变迁与结构调整的动力,学界不仅要从经济视角、社会视角透视这一问题,还需从政治视角关注其在城市因为“公民权”缺失而产生的身份危机,有关农民工的公共政策不仅要从小经济增长和维稳角度制定,还需关注如何维护进城农民工的公民权。<sup>①</sup>公民权是一个源于西方价值的概念,对于其内涵的界定,学界目前大多沿用英国学者马歇尔的研究范式,马歇尔在其代表作《公民权与社会阶级》一书中将公民权划分为政治权利、市民权利及社会权利,公民权是因为具有法律定义的能力与资格而拥有的权利与义务。本书认为马歇尔对公民权的界定并未过时,仍可用于作为新居民公共服务供给的支撑理论,因为新居民本就属于公民,只是政治权利、市民权利及社会权利这三个维度并不是基于一个标准的划分,市民与国民相对应,政治、社会与经济相对应。因此本书认为公民权包括政治权利、经济权利及社会权利。政治权利狭义上是城市新居民应享有的选举权及被选举权,广义上是新居民对关乎自身利益的公共决策享有参与权和表达权。本书采取的是广义的概念,在新居民公共服务供给决策机制中要解决的就是城市新居民的政治权利赋权问题。经济权利是城市新居民在城市平等地享有劳动就业、休息休假、获取报酬及安全保障的权利。社会权利是城市新居民在城市依据《宪法》享有的公民物质帮助权,如社会保障、住房、教育、公共卫生、婚姻家庭、妇女儿童等方面的物质帮助。经济权利及社会权利就是城市新居民公共服务供给内容的来源。

总之,新居民公共服务供给机制是对公民权的现实实现。城市新居民基于“经济理性”来到城市是一种再自然不过的现象,但是现实是其不仅丧失了关于自身公共事务的话语权,而且有关自身基本经济权利及社会权利实现的公共服务供给也处于缺失状态。公民权的保障不能仅靠《宪法》上的一纸空文,重要的是将纸上的承诺兑现为现实,因为公民权不会自动保护,必须通过新居民公共服务供给机制的运行行为公民权的实现提供条件和保障,因此

---

<sup>①</sup> 俞可平:《新移民运动、公民身份与制度变迁——对改革开放以来大规模农民工进城的一种政治学解释》,载《经济社会体制比较研究》,2010年第1期。



公民权理论与新居民公共服务供给机制有着密切的关系，公民权是新居民公共服务供给机制的逻辑起点。

(三) 新居民公共服务供给机制的工具阐释：网络治理理论

网络治理理论首先出现在斯蒂芬·戈德史密斯和威廉·艾格斯的共同著作《网络治理：公共部门的新形态》一书中，欧克利（Oakley）和凯特（Kate）对其内涵进行了拓展，认为网络治理是在知识经济背景下，依托现代信息网络技术的全新治理模式。网络治理模式认为环境变化趋于动态化、复杂化，科层的协调方式已经开始环境的变化，网络治理提供了一个互相依赖的行动者互动及协调框架<sup>①</sup>，与科层治理及市场治理相比，其特征主要体现在五个方面（如表 1-7 所示）：

表 1-7 网络治理与科层治理和市场治理的特征比较

比较维度	特 征		
	市 场	科 层	网 络
关系基础	合同财产	雇佣	资源交换
交换媒介	价格	权威	信任
冲突处理	讨价还价	规则	外交
组织文化	竞争	服从	互惠
依赖程度	独立	依赖	相互依赖

网络治理作为政策网络理论与治理理论的结合，其优势是政府不再是行动者中心，政府同其他行动者一道共同加入公共政策过程之中（如图 1-3 所示），不存在支配性力量。网络治理最大限度平衡了各方利益，但是利益的多元化必然形成冲突，按照纳什均衡理论多元利益的博弈，若想取得多赢的效果必须以信用体系建立为前提，信用体系建立则以信息的充分沟通为前提，网络治理思想的本质就是合作治理和互助治理，这种思路的实现依赖于信任机制的培育和落实。

<sup>①</sup> Stephen Goldsmith and William D. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Harvard University Kennedy School of Government, 2004.

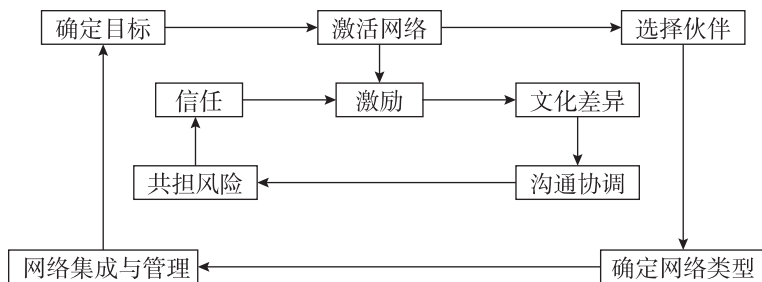


图 1-3 网络治理模式

网络治理理论是新居民公共服务供给实现效率供给的重要理论基础，可以说网络治理是新居民公共服务供给机制的工具。在网络治理理论的指导思路下，想要实现新居民公共服务供给的效率提升，可从以下三方面着手：一是在认识上需明确政府不是唯一的供给主体，因为面临新居民不断变化的公共服务需求，单一供给主体明显无法满足，政府必须根据供给目标激活由企业、非政府组织、公民组成的供给网络，选择合适的网络组合方式，如义工是辅助政府完成城市新居民医疗保健服务供给的合适方式。

二是在供给风险的承担上实行共担机制。根据供给目标充分沟通协调，形成不同供给主体之间的信任，以风险共担保证这种信任的循环。如为城市新居民提供“城市书房”这一公共文化服务，一般选址在工业园区和乡镇核心商圈，由企业、政府、社区居民、新居民共同出资并进行职责划分，这就需要政府出面协调各方的利益，根据受益程度划分出资责任。

三是搭建常态的沟通协调平台。网络治理下新居民的效率供给网络涉及多种主体，不同的公共服务主体类型存在动力不一的情况，这就需要在网络治理框架下，政府搭建一个能够充分沟通与交流的合作平台。只有充分沟通交流，才能调动不同主体的积极性，发挥政府在效率网络中的主体作用。

#### （四）新居民公共服务供给机制的依据阐释：公共选择理论

公共选择理论作为经济学理论却对政治生活产生了较大的影响，其代表人物是布坎南、阿玛蒂亚森和阿罗。公共选择理论的本质体现在它以“经济人”假设和个人主义为两大研究视角，“经济人”假设假定每个人都是自私的、追求利益最大化的。这种假设同样适用于政治领域，政治领域的互动运

行过程与经济领域的互动运行过程类似,利益诉求是一切行为动机的基础。<sup>①</sup>个人主义与制度主义、社团主义、国家主义的不同,在于它探究由不同的个体形成的社会如何进行公共选择,公共选择始于个体选择,将个体选择应用于代议民主领域就是选举的公共选择问题,同样将个体选择研究应用于公共服务领域,就是供给主体集体行动的逻辑问题。公共选择理论与新居民公共服务供给机制具有高度的契合性,因为作为新居民公共服务供给主体的政府、市场、非营利组织本身就是个体的组合,组织行为就是个人行为的集合。公共选择理论对新居民公共服务供给机制的依据阐释体现在以下四个方面:

首先,公共选择中的“偏好显示理论”是决策机制的依据。政府供给公共服务的目的是要实现公共利益,但这一目的的实现不能仅仅依靠决策者的自我素质。新居民必须拥有表达自身需求的话语权,将群体偏好传达给决策者,重要的公共服务供给政策给新居民参与的机会,在保证新居民需求和偏好得到充分表达的基础上制定相应的公共服务决策。

其次,公共选择中的“程序规则理论”是公平供给的依据。“程序规则理论”强调供给程序及规则的规范,但现实是政府可以通过公共政策的制定权力获得超额回报,这些利益并不是通过生产性活动而是通过政府的政策创设获得的。这一问题统称为寻租。寻租的典型体现是地方政府在公共服务政府采购中的政策设定问题,比如医疗公共服务采购设立进入门槛,为本地企业加分等。寻租可以解释地方政府在新居民公共服务供给中的自利偏好问题,典型代表是在新居民公共服务的积分供给中政府根据地方发展需要人为设置门槛指标。

再次,公共选择中的“利益集团理论”是协同供给的依据。公共政策往往是利益集团博弈的结果,但是利益集团个体的理性选择并不一定导致集体的理性选择,即使集体的选择对所有成员都有利,也无法确定个体都会采用同一选择实现同一目标,奥尔森以此为逻辑起点提出了著名的搭便车理论。搭便车理论与现代博弈论中智猪博弈极其相似,在智猪博弈中,因为小猪有绝对劣势策略,所以小猪的最优选择就是跟随大猪。由于党政结构重合及行政机构的碎片化性质,碎片化的部门在新居民公共服务供给中必然出现搭便车的情况,这就需要考虑通过何种方式克服分散供给的弊端。

---

<sup>①</sup> [美] 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯:《经济学》,萧深、樊妮等译,华夏出版社2012年第17版,第232页。



最后，公共选择中的“理性人假设”是责任供给的依据。在公共选择理论模型中，政府作为供给主体并不是按照规范的要求执行公民的现实需求，而是有着自己的目标。因为政府和经济市场上的经济人一样追求自身效用的最大化，机构预算越多意味着政府有更大的权力和影响力。政府间信息不对称形成公共服务供给的缺位和越位，特别是因为内部个体选择动机的不同而影响政府选择，比如高级别的政府管理者倾向于自我实现价值而不是物质价值，体现在新居民公共服务领域就是新居民公共服务的供给不能影响政绩，造成新居民公共服务供给地方保护主义盛行，流入地和流出地都想享受利益而不想承担义务。

### 三、新居民公共服务供给机制的逻辑建构

新居民的成因阐释揭示了新居民这一群体存在的必然性，既然城市必然存在新居民这一群体，那么如何满足其公共服务需求的问题也就随之而来，网络治理理论为供给的效率提升提供了解决工具，公共选择理论为供给机制应由哪些核心部分组成提供了解释依据。根据前面新居民公共服务供给机制理论基础的 analysis，接下来以 SSP 范式作为整体分析理路，从决策层的决策机制，生产层的效率机制、公平机制、协同机制及绩效层的责任机制建构新居民公共服务供给机制的逻辑框架。

#### （一）新居民公共服务供给机制的整体分析理路

##### 1. SSP 范式概述

SSP 范式作为一种绩效分析范式最早见于美国密歇根州立大学教授爱伦·斯密德的著作《财产、权利与公共选择》一书中，其基于状态（Situation）—结构（Structure）—绩效（Performance）这条完整逻辑链提出了绩效分析的理论框架，此分析框架主要分析当个体及群体利益产生冲突影响物品的相容性使用时，制度规则如何构建个体的博弈机会。运用 SSP 范式来分析新居民公共服务供给的运行机制，就是要揭示结构要素即运行机制的构成要素如何根据状态的不同对应不同的设计，进而实现供给成效。

## 2. 新居民公共服务供给中 SSP 要素分析

### (1) 状态要素分析

状态要素由个体特性、集体特性和物品特性三部分组成。个体特性是指个人价值观、个人素质、认知、情感、决策意向等；集体特性除了决策者个体的个性外，主要是指集体决策的逻辑、议事规则、决策规则；物品特性主要是指物品是否具有规模购买效应、使用上是否允许共享、交易的有形成本和无形成本、是否受周期性供求的影响。个体特性、集体特性和物品特性组成的状态要素着眼于研究不同的特性状态如何影响机制与绩效间的相互关系，机制又是如何决定其特性，如机制设计、如何使其产生稀缺、排他、竞争等特性。

在新居民公共服务供给机制问题研究中，状态要素中的个人特性对应新居民的特性，如新居民的自利选择偏好、素质层次、需求层次如何影响供给机制的设计，进而产生何种供给绩效。以供给效果直接受到个人素质影响为例，我国一线城市新居民公共服务志愿供给水平要远远高于二线、三线城市，上海等地出现的“新市民生活馆”就是最好的例证。集体特性对应的是政府、企业、非政府组织等公共服务供给主体的特性，政府作为公共服务供给的绝对主体，往往关注纯公共服务的供给，着眼于新居民长期利益的实现。市场因为其趋利性可以通过充分竞争保障公共服务供给质量，适合供给经营性公共服务。非政府组织因为其公益性最适合承担融合服务的供给。各个供给主体不同的特性都会对供给绩效产生影响。物品特性在新居民公共服务供给中指公共服务的特性，新居民公共服务的特征主要表现在：一是区域分布的集中性。由于新居民主要集中在长三角、珠三角、京津冀、长江经济带等经济圈，因此公共服务供给具有区域集中性。二是供给水平的层次性。不同的经济发展水平及包容程度导致公共服务供给程度不同。三是需求的多样性。新居民的需求倾向呈现多样特征，北上广一线城市新居民对教育服务需求强度最高，长三角制造型城市新居民对社会保障服务需求程度较高。四是发展的阶段性。受到经济发展阶段、信息技术发展的影响，公共服务的供给主体、供给范围、供给类型和数量也会随之变化。如在居住证办法普遍实施后，新居民的基本公共服务已经进入落地阶段，新居民对经营性公共服务的需求强度将会上升。

### (2) 结构要素分析

结构要素的含义是指权利结构安排的制度方案，包括正式制度和非正式制度，这种权利结构安排的制度是社会游戏遵循的规则，不仅包括产权还包

括使用权、交易权和收益权,通过这些规则协调不同个体的利益关系。这种权利安排之所以对经济效果产生影响是因为每个个体的权利的实现都要受制于他人的权利选择,他人的选择直接成为个体权利实现的成本,成为抑制个体需求满足的强制力,没有权利或者权利不多的人就是施加成本能力的弱者,自然在公共服务供给决策中缺少话语权。新居民供给机制这种结构安排要想实现有效供给,就必须考虑在决策机制中如何利用政府强力赋予权利弱者话语权;在效率机制中如何根据不同的需求对应不同的供给主体;在公平机制中如何弥合新居民与本地居民在公共服务享用上的差距;在协同机制中如何平衡中央与地方、流入地和流出地及供给部门间的利益关系。这些围绕供给主体权利结构划分而进行的供给机制设计直接影响供给效果。

### (3) 绩效要素分析

相比传统以自由和效率作为供给效果的衡量标准,SSP 范式下的绩效偏重于考虑效率有利于谁,也就是谁取得了收益,谁支付了成本,直接衡量指标就是财富和机会的分配情况,而且这种财富和机会是落实到个人的财富。状态作为给定要素是不变的,那么在不同的个体、集体和物品特性状态下,不同的制度选择形成的权利安排决定了最终绩效。SSP 范式中绩效是给定状态下权利选择的函数,当利益均衡被打破时,失利群体打破制度的力量增强,当其强大到超过维护力量的时候就会形成制度变迁。因此对整个社会来说,制度均衡取决于利益均衡,在新居民公共服务供给中,这种均衡就是新居民这一群体是否能均衡地享受经济发展带来的利益,否则这一群体将成为破坏社会稳定的力量。

### 3. SSP 范式对新居民公共服务供给机制的适用性分析

SSP 分析范式为我国新居民公共服务供给机制问题的研究提供了启示,其适用性主要体现在两方面:一是 SSP 范式的三个主要组成部分即状态、结构和绩效涵盖了新居民公共产品供给机制的三个层面。状态变量所描述的个人、集体和物品的特性与新居民特性、供给主体特性、公共服务特性相对应,结构变量所代表的制度或权利的选择,与公共服务供给决策过程及生产过程相对应,绩效变量与供给机制产生的效果相对应。因此 SSP 分析范式与新居民公共服务供给机制所包含的要素具有高度的契合性。二是 SSP 分析范式从分析事物原始状态开始到最终绩效的考察,是一条逻辑链的完整展开,这种分析范式为新居民公共服务供给机制的研究提供了一个理论分析框架。

## (二) 新居民公共服务供给机制的逻辑结构搭建

基于以上分析,本书将 SSP 范式与新居民公共服务的动态供给过程相结合,构建了基于状态—结构—绩效的新居民公共服务供给运行机制分析框架,决策层对应状态要素,运行层对应结构要素,绩效层对应绩效要素(如图 1-4 所示)。之所以把动态的供给过程作为逻辑的结合点,是因为公共服务在静态上只是一种福利或产品,但这种福利或产品的产生需要生产要素与劳动力结合生产出来,静态的公共服务从始至终需要蕴含于动态过程中。“状态”包括新居民、供给主体、新居民公共服务特性这三个方面。“结构”代表着为实现新居民公共服务有效供给所做的供给机制选择,因此结构对应的是新居民公共服务供给的生产层,具体包括效率生产、协同生产和公平生产。“绩效”是对不同的新居民公共服务供给机制运行是否有效的评价,根据供给绩效的衡量结果找到新居民公共服务供给机制改进和创新的方向,因此绩效对应的是新居民公共服务供给的绩效层。绩效层的有序运行是责任机制运转的基础,通过对效果、效益、回报三个平行指标的监督,将责任机制渗透到决策、运行、绩效三大层面对新居民公共服务供给的动态过程进行监督。

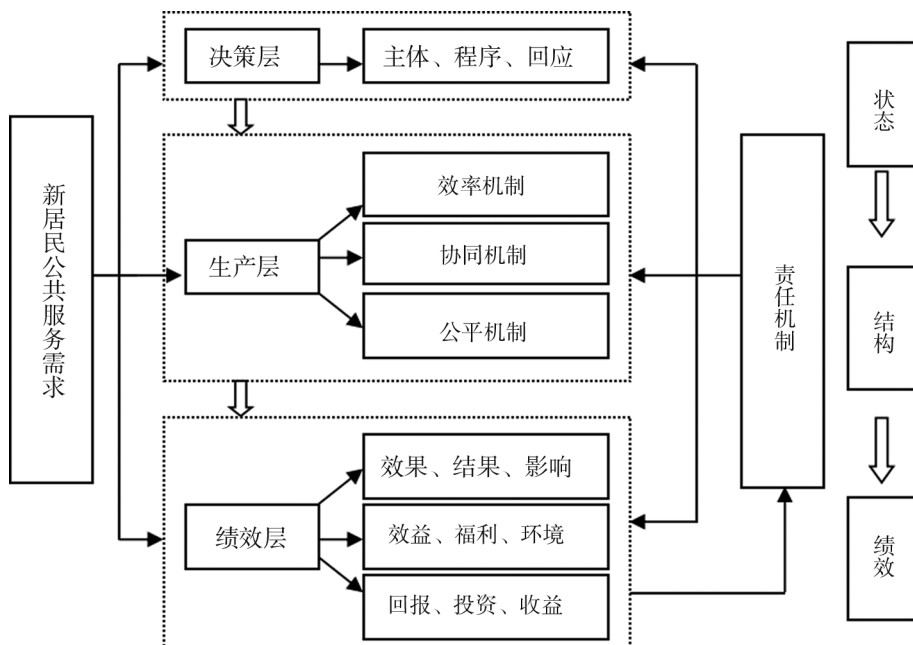


图 1-4 新居民公共服务供给机制逻辑建构

### 1. 决策层负责需求回应

新居民公共服务供给机制主要包括决策回应、精益生产和绩效监督三个部分。决策层是整个供给机制运行的开始,决策主体政府根据新居民的需求决定提供多少公共服务、提供到什么程度及采用什么方式提供。决策机制从规划和预算两方面决定供给内容、规则和发展方向。规划作为对新居民公共服务的顶层设计,其实质就是通过对资源的配置来决定一定时期内的公共服务发展的方向。2012年国家颁布了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,从国家层面对基本公共服务供给范围、衡量标准和工作重心进行了制度安排,作为引导政府履行公共服务职能,进行公共资源优化配置的依据。在新居民公共服务供给方面,国务院2015年10月颁布了《居住证管理办法》,作为指导地方政府落实新居民基本公共服务供给的指导纲领。规划的蓝图最终必须落到财务预算这一载体上,没有预算匹配的规划只能停留于纸面,预算是对公共服务项目、标准、内容的资源分配,因此它使公共服务供给和生产沿着正确方向并达到基本水平的保障。

### 2. 生产层负责精益生产

生产层主要是通过效率机制、公平机制和协同机制实现新居民公共服务的精益生产。公共服务的生产不同于公共服务供给,在于生产是通过组织内部运行使公共服务得以产生,生产流程具体包括生产程序、生产标准、质量和数量检验等步骤。在绩效输出之前生产过程本身需要进行内部流程监督,特别是应用信息化技术手段及物联网技术手段对公共服务生产过程进行实时、全面的展示,使监督主体对供给过程一目了然。效率机制是根据区域差异及供给领域不同对供给主体进行分析进而选择有效率的组合,在供给中进行政府功能转换,强化社会组织和公民志愿供给的作用。公平机制是新居民公共服务供给无论是在制度设计还是执行制度的行为中,都不应该出现人为的差别和歧视现象,新居民不是城市管理的负担而是城市的资源。协同机制是从资源协同、主体协同、区域利益协同方面实现公共服务的无缝隙供给。

### 3. 绩效层负责控制监督

绩效层是新居民公共服务供给的输出层,它通过制定标准、衡量偏差等手段最终达到纠正偏差的目的。因此控制监督本身不是绩效层的目的,它是通过控制监督手段使公共服务供给机制的运行满足新居民公共服务需求,增加净福利。绩效层控制的是新居民公共服务的供给结果,运用管理领域专业

的绩效评估手段衡量供给的效率和效益，效率是对公共服务生产资源配置优化程度的衡量，效益是对公共服务分配公平程度的衡量。但控制监督不等于绩效评估，绩效评估仅仅是诊断公共服务供给偏差的工具，根据偏差有针对性地改进决策层和运行层设计，进而提高服务效能才是目的。绩效层的控制监督除了绩效评估外还包括绩效计划、绩效结果应用、绩效面谈、绩效辅导等阶段。总之，绩效层的核心是通过绩效偏差找到新居民公共服务供给决策层和生产层的偏差，有针对性地进行绩效辅导进而改善绩效。

## 第二章 新居民公共服务供给机制的历史演进与时代动因

新居民是中国改革开放后因为人口流动在城市中形成的群体，其公共服务供给经历了控制流动下的“分割供给”、有序流动下的“管控供给”、自由流动下的“公平供给”及包容增长下的“融合供给”四个阶段的变迁。新居民公共服务供给的变迁史不仅折射出政府在不同时期对人口流动问题的观念变化，而且揭示了新居民公共服务供给机制的运行是一个动态调整的过程。当下研究新居民公共服务供给的时代动因体现在：一是只有通过新居民公共服务供给才能对户籍制度“治本”；二是推行以人为中心的城镇化，核心策略就是将公共服务覆盖到城市中的新居民群体，而且在城市中稳定下来的新居民有利于扩大内需，为经济提供助力；三是新居民公共服务供给是促进社会公平正义的重要举措，新居民作为城市贡献者有权享受同等的公共福利；四是通过公共服务供给可以减少农民类新居民对土地的依赖，推进农业现代化的进程。

### 一、新居民公共服务供给机制的历史演进

#### （一）1979—1991 年：控制流动下的“分割供给”

改革开放前因严格推行城乡二元体制，我国流动人口少，城市基本不存在大规模的外来新居民问题；改革开放后产生了人口流动问题，城市新居民的普遍称谓是“流动人口”，对其公共服务供给问题的解决思路是严格执行1958年确定的户籍制度，实行分割供给，城市户口享受城市的服务，农村户口享受农村的服务。因为农业生产率增长速度不能满足劳动力流动的需要，知青返城增加了城镇就业压力、城乡既有隔绝机制等原因，政府仍然延续计划经济的方式，严格控制农村劳动力进城就业。1984—1988年伴随农产品统

购统销制度的解体、农产品产量大幅增长及城市经济体制改革的全面推进，国家打开了政策窗口，准许农民在自筹资金、自理口粮的基础上进入小城镇务工经商，但大城市的控制政策并未松动。1989—1991 年间由于流动政策松动引起的大规模人口跨流域流动对计划经济下的交通运输、社会治安、劳动力管理造成了前所未有的压力，城市的基础设施对劳动力市场膨胀完全不适应，在此背景下政府惯性地采用计划经济下的行政控制手段，试图遏制劳动力外流，但并没有发挥什么作用（如表 2-1 所示）。

表 2-1 1979—1991 年：劳动力流动政策要点<sup>①</sup>

时 间	单 位	文件名称	政策导向
1980 年	中共中央、国务院	《关于进一步做好城镇劳动就业工作的意见》	定额或城乡合办企业吸收农村剩余劳动力，允许建设新的小城镇，避免人口盲目流向大中城市，加重商品粮供应负担
1981 年 12 月	国务院	《关于严格控制农村劳动力进城务工和农业人口转为非农业人口的通知》	严格控制从农村招工；认真清理企业、事业单位使用的农村劳动力；加强户口粮食管理
1984 年 1 月	中共中央	《关于 1984 年农村工作的通知》	允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到城镇落户
1986 年 7 月	国务院	《关于国营企业招用工人的暂行规定》	企业招用工人，符合报考条件的城镇行业人员和国家允许从农村招用的人员均可报考
1989 年 3 月	国务院办公厅	《关于严格控制民工外出的紧急通知》	各地人民政府采取有效措施，严格控制当地民工外出
1991 年 2 月	国务院办公厅	《关于劝阻民工盲目去广东的通知》	地方政府冻结人员外出务工手续，返乡者如要续聘合同则劝阻其盲目赴粤

资料来源：作者整理

（二）1992—2000 年：有序流动下的“管控供给”

1992 年邓小平南方谈话后，明确了我国的经济发展政策，城市的发展建设成为国民经济的核心，各个产业投资膨胀带来了巨大的劳动力需求，农民工不仅限于小城镇流动，还迅速向大中城市转移，因为公共资源的有

<sup>①</sup> 中华人民共和国中央人民政府：政府文件与公报查询系统，<http://new.sousuo.gov.cn/s/>，2015 年 1 月 20 日。



限性使以农民工为主要构成主体的新居民与本地居民的矛盾凸显。在短缺经济和二元经济的背景下，政府管理部门出台了各种有序管理举措，如证卡管理制度，就业要办理就业证并收取费用。因此这一阶段公共服务的供给是以公共安全为核心的供给，尽管对于城市需要的劳动力呈现开放姿态，但这种姿态伴有附加条件。在政策中频繁出现的“有序”字眼凸显了政府管理部门对大规模人口流动的无力感，只能先强调秩序（如表 2-2 所示）。具体表现在：

表 2-2 1992—2000 年：劳动力流动政策要点<sup>①</sup>

时 间	单 位	文件名称	政策导向
1993 年 11 月	中共中央	《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》	鼓励农村剩余劳动力向第二、第三产业转移
1994 年 11 月	劳动部	《关于农村劳动力跨省流动就业的暂行规定》	农村劳动者外出之前，在本人户口所在地办理外出人员就业登记卡；到达用人单位后，凭卡领取当地劳动部门颁发的就业证
1995 年	中共中央办公厅、国务院办公厅	《关于加强流动人口管理工作的意见》	促进农村剩余劳动力就近转移；提高流动的组织化、有序化程度；实行统一的就业证与暂住证制度
1997 年 11 月	国务院办公厅	《关于进一步做好组织民工有序流动工作的意见》	劳动部门要按照统一、开放、竞争、有序的原则，制定劳动力市场发展规划，会同有关部门切实加强对劳务中介组织的管理，坚决打击非法职业介绍、市场欺诈、牟取暴利等违法行为
1998 年 10 月	中共中央	《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》	适应城镇和发达地区的客观需要，引导农村劳动力合理有序流动
2000 年 1 月	劳动部办公厅	《关于做好农村富余劳动力流动就业工作的意见》	建立流动就业信息预测预报制度；促进劳务输出产业化；发展跨地区劳务协作，开展流动就业专项监察

一是设置条件。为防止人口流动的盲目无序，首先是引导渐进转移，区

<sup>①</sup> 中华人民共和国中央人民政府：政府文件与公报查询系统，<http://new.sousuo.gov.cn/s/>，2015 年 1 月 20 日。

域上由就近转移向城市转移过渡，产业上由手工业向工业再到服务业进行过渡。其次通过设置一定的进城门槛，可以保证人口的有序流动，通过经济、人口素质、社会规范三大门槛保证有序流动。具体来讲就是鼓励经济型投资流动、高素质人才引进流动，同时防范有犯罪前科、违反计划生育的社会失范者的流动。

二是治安管控。针对城市新居民群体犯罪率高的问题，治安管控成为保证城市政治、经济稳定的首选管理政策。典型代表措施是公安部门的“以业管人”工作机制：第一是通过就业证进行管控；第二是明确治安属地管理，虽然其他公共服务供给并未明确流入地、流出地的职责划分，但治安管理已经明确“谁主管、谁负责”的原则；第三是对无稳定住所、稳定就业和合法证件人员建立收容遣送制度；第四是严厉打击流窜犯罪活动。

### （三）2001—2009 年：自由流动下的“公平供给”

2000 年以后我国经济进入快车道，随着国家发展战略的提出，对于促进劳动力转移的呼声日益强烈。经济学认为劳动力的自由流动会自动形成一种调节机制，因为劳动力的流动是劳动者进行收益与成本核算后的自然选择，它并不以政策制定者的意愿为转移。政策制定者应该利用市场的作用抑制劳动力过度流动，因为生存成本的上升必然迫使劳动力转移到中小城市，但是前提是对于生存成本的竞争必须是平等的，即新居民与本地居民需享受平等的公共服务尤其是基本公共服务，因此这一阶段公共服务的供给有两个突出特点（如表 2-3 所示）：

表 2-3 2000—2009 年劳动力流动政策要点<sup>①</sup>

时 间	单 位	文件名称	政策导向
2000 年 7 月	劳动保障部、农业部、科技部等七部委	《关于进一步开展农村劳动力开发就业试点工作的通知》	改革城乡分割体制，取消农民进城就业限制

<sup>①</sup> 中华人民共和国中央人民政府：政府文件与公报查询系统，<http://new.sousuo.gov.cn/s/>，2015 年 1 月 20 日。

续表

时 间	单 位	文件名称	政策导向
2001 年 3 月	国务院	《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》	县级市有稳定就业和稳定住所人员根据本人意愿办理城镇常住户口。同时保留土地经营权, 允许依法有偿转让
2001 年 5 月	国家计委	《关于印发国民经济和社会发展十五规划的通知》	除大城市外, 其他地方破除就业的城乡分割及地区分割
2003 年 1 月	国务院办公厅	《关于完善农民进城务工就业管理和服务的指导意见》	取消农民进城务工就业的不合理限制; 改善农民工生产生活条件, 切实解决拖欠工资问题, 用人单位必须依法与农民工签订劳动合同; 解决农民工子女教育问题
2004 年 12 月	国务院办公厅	《国务院办公厅关于进一步做好改善农民进城就业环境的通知》	通过省级劳务合作保障农民进城的劳动权益, 通过建设劳务基地实现定向式、订单式输出
2005 年 4 月	国务院	《国务院关于 2005 深化经济体制改革的意见》	进一步改革户籍制度, 促进农村富余劳动力转移。选择部分城市开展城乡一体化试点
2006 年 3 月	国务院	《关于解决农民工问题的若干意见》	提出公平对待, 一视同仁; 强化服务, 完善管理; 统筹规划, 合理引导; 因地制宜, 分类指导的原则
2008 年 12 月	国务院办公厅	《关于切实做好当前农民工工作的通知》	采取多种措施促进农民工就业; 加强农民工技能培训和职业教育; 大力支持农民工返乡创业; 确保农民工工资按时足额发放; 做好农民工社会保障和公共服务工作
2008 年 12 月	中共中央、国务院	《关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收若干意见》	重视农民工就业难和工资下降问题, 妥善解决劳资纠纷, 鼓励新增公益性就业岗位多用农民工, 大规模开展针对性、实用性强的技能培训, 保障农民工土地承包权益
2009 年 2 月	国务院	《关于做好当前经济形势下就业工作的通知》	采取多种措施, 促进农民工就业, 包括落实企业减负稳岗措施, 加强就业服务和职业培训, 做好社会保障和公共服务, 加强就业信息网络建设, 加强劳务协作

一是强调就业服务。针对新居民在就业市场的弱势地位，新居民在城市的核心问题就是就业问题，逐步取消对城市新居民的歧视政策，尤其是就业歧视政策，撤销不合理的证卡收费项目，保证其就业与城市居民享有同等的权利，在劳动报酬、劳动时间、法定假日和安全保护等方面依法保证其合法权益。

二是积极推进配套改革。典型代表为户籍改革，创造条件使其逐步转为城市居民，依法享有城市居民的权利和履行应尽的义务。鼓励农村人口进入中小城市和小城镇定居，特大城市从调整产业结构的源头入手，用经济方法控制人口增长。

#### （四）2010—2015 年：包容增长下的“融合供给”

2010 年后中央颁布了一系列政策法规（如表 2-4 所示），明确了通过逐步完善社会保障、住房、就业、子女入学等公共服务供给实现新居民在居住地的社会融合，这种社会融合不仅仅表现在就业上的经济融合，最重要的是身份融合和文化融合。这种政策导向主要体现为：一是将城市新居民纳入城市公共服务体系，以促进社会融合，因为公共服务供给涉及的部门众多，国家和地方分别在组织机构上进行了改革，国家层面在大部制改革后合并成立的卫计委中仍然保留流动人口服务管理司，管理司下设综合协调、管理指导、服务维权三个职能处。地方层面比较有代表性的是广东、浙江、江苏三个流动人口集聚的省份，广东推行东莞模式，设立流动人口办公室统筹协调；江苏推行无锡“大人口机构统筹型”模式，设立新市民服务中心；浙江推行嘉兴的“专业机构协调型”模式，设立新居民服务管理局。总之，从中央到地方的改革探索和政策制定围绕的核心都是流动人口作为城市新居民的公共服务均等享用问题，《居住证暂行条例》明确规定建制镇和小城市的落户条件（如表 2-5 所示）。二是以公共服务供给实现包容性增长。2010 年 9 月胡锦涛主席在《深化交流合作实现包容性增长》文件中强调了包容增长的战略地位<sup>①</sup>，虽然其最早是用来强调国家间的经济合作关系的，但是该理念却被广泛用于描述经济增长与社会发展的关系。包容性经济增长中的包容意味着公平，持续有效的经济增长必须以人人都有享受经济发展成果的机会为前提。流动

<sup>①</sup> 胡锦涛：《深化交流合作实现包容性增长》，[http://news.xinhuanet.com/theory/2010-09/17/c\\_12578564.htm](http://news.xinhuanet.com/theory/2010-09/17/c_12578564.htm)，2015 年 9 月 17 日。

人口成为城市的新居民无非是为了生存与发展，有稳定就业和住所的新居民已经成为城市经济的重要组成部分，城市的建设和发展离不开庞大的新居民群体，新居民的需求满足切合了包容性增长的内在要求。

改革开放至今针对城市新居民政策的历史演进表明，从中央到地方打破城乡分割机制，稳步推进城镇化已进入实质性阶段，以公共服务供给作为核心政策并匹配相应政策是城镇化的核心所在。

表 2-4 2010—2015 年劳动力流动政策要点<sup>①</sup>

时 间	单 位	文件名称	政策导向
2010 年 1 月	中共中央、国务院	《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》	加大农民工就业指导力度，健全农民工社会保障制度，解决农民工子女就学，关心农村留守儿童，改善农民工居住条件
2011 年 10 月	中共中央	《关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》	引导企业、社区积极开展面向农民工的公益活动，尽快把农民工纳入城市公共文化服务体系
2012 年 3 月	国务院	《政府工作报告》	放宽中小城市落户条件，合理引导人口流向，助理解决农民工在就业服务、社会保障、子女入园入学、住房租购等方面的实际问题
2013 年 5 月	国务院、发改委	《关于 2013 深化经济体制改革重点工作意见》	根据城市综合承载能力和转移人口情况，分类推进户籍制度改革，统筹推进相关公共服务、社会保障，有序推进农业转移人口市民化
2014 年 3 月	国务院	《政府工作报告》	有序推进农业转移人口市民化；推动户籍改革，实行不同规模城市差别化落户，使更多进城务工人员子女实现异地升学，实施职业技能提升计划
2014 年 7 月	国务院	《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》	通过居住证制度及城乡一元户口登记制度使城镇基本公共服务向常住人口覆盖，同步建设国家人口信息库

<sup>①</sup> 中华人民共和国中央人民政府：政府文件与公报查询系统，<http://new.sousuo.gov.cn/s/>，2015 年 1 月 20 日。

续表

时 间	单 位	文件名称	政策导向
2014 年 12 月	国务院	《居住证管理办法（征求意见稿）》	《居住证管理办法》赋予新居民 9 项基本公共服务及 6 项便利，在户口之外找到了另一承载公共服务的载体
2015 年 10 月	国务院	《居住证暂行条例（草案）》	要求各地根据资源条件落实国家居住证制度，逐步提高居住证持有者的公共服务享用水平，以贡献产生的积分作为居住证持有者的落户通道

表 2-5 分层落户指导意见表

城市规模（人口数量） （万）	落户条件
50~100	稳定就业并有稳定住所，并按照国家规定参加社会保险达到 3 年
100~300	稳定就业达到一定年限并有稳定住所，并按照国家规定参加社会保险达到 5 年
300~500	可以对稳定就业的范围、年限和稳定住所的范围、条件等做出规定，也可结合本地实际，建立积分落户制度
500 以上	根据城市承载力及发展需求，以稳定就业及稳定居住为核心，设立指标，合理匹配分值

资料来源：作者根据《居住证暂行条例》整理

## 二、新居民公共服务供给机制的时代动因

### （一）新居民公共服务供给是实现户籍利益剥离的根本方法

户籍改革的必要性和迫切性在于我国经济发展由人口红利向人才红利转向的需求。户籍改革从引导非农就业、提高劳动时间和工作效率两个方面影响经济发展。在引导非农就业方面，2020 年城市新居民中的农民工将达到 3.05 亿，通过户籍改革将其固化在城市将会极大地缓解劳动力储备下降带来的压力，保证经济常态化增长，为我国全面放开二胎后的新型人口政策留出空间。在劳动时间和工作效率方面，通过给予户籍或提供与户籍人口同等的

公共服务,引导城市新居民在城市定居有利于劳动效率的提高。国家统计局统计数据显示,定居后的新居民将由每年平均9.8个月的工作时间延长到12个月,劳动年限将由8~9年延长到30年,有效工作时间的延长将弥补劳动力不足问题。<sup>①</sup>2014—2020年户籍改革对GDP增速的拉动作用平均每年在1%左右,累积贡献率将达到5%<sup>②</sup>,因此未来的城镇化不仅体现在投资上,还体现在消费和服务的增加上,若想发挥公共服务对社会发展再平衡的功能,就必须深化户籍改革,剥离出户籍中的公共福利。户籍改革的压力归根结底是资源分配的压力,也就是资源这一利益如何在各个社会群体间分配,户籍改革之所以停滞不前就是地方政府担心公共资源的紧张会造成本地居民公共服务享受标准的降低。因此,如何在现有资源条件下缩小户籍制度带来的新居民与本地居民的福利差异是未来城市人口管理的发展趋势,新居民公共服务供给是实现户籍利益剥离的根本方法。

首先,新居民公共服务供给是一种“挖墙脚”式的户籍改革。新居民公共服务供给的目标不在于取消户籍,因为其作为一种公民信息登记制度有存在的必要,其真正目标在于打破附着利益的户籍制约,实现公民的自由迁徙和人才自由流动。公民自由迁徙权利的保障是户籍改革的终极目标,因为城市新居民在改革开放后的三十多年里,在就业、教育、医疗、社保等公共服务体系中受到了不公的待遇,破除新居民的不公平待遇,势必要还新居民一个公平的市民身份或者与市民身份相匹配的公共服务。其次,新居民公共服务供给为户籍改革预留了时间和空间。户籍长远策略是通过立法层面破除城乡分割统一户口登记,断裂户口与公共资源间的连带关系,但是实行中需分层施策,有序推进,小城镇和小城市要全面放开,中等城市要有序放开,大城市根据公共服务均等化速度决定放宽的幅度,特大城市要不设门槛、巧设阶梯、慎设条件。既然户籍改革不是一蹴而就的,新居民在看不到落户希望的时候需要感受到福利获得的改变。最后,新居民公共服务供给解决的是户籍改革的当务之急。户籍改革的当务之急是确定以合法稳定就业和合法稳定住所作为人口的准入机制,积分制作为户籍改革的配套措施,经过在广东、浙江、上海等地多年试行,不仅在实践层面取得了相应成果,而且在提升新

① 国家统计局:《2014农民工监测报告》, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429\\_797821.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429_797821.html), 2015年4月29日。

② 邵宇:《也谈户籍改革》,载《上海经济》,2014年第8期,第11页。



居民的心理预期方面产生了良好作用，积分制已经上升为国家层面的公共政策。当前改革的当务之急就是各地如何根据各地实际情况落实设计积分指标和标准，用积分制探寻城镇化新路，通过积分赋予新居民同城待遇，向其开放公共服务体系。当然这种准入必须以考虑环境承载力下的经济可持续性发展为前提，因为日益严重的城市病需要通过产业升级对现有人力资源进行调整，城市公共资源不能无限制开放。

## （二）新居民公共服务供给是促进社会公平正义的重要举措

新居民作为城市中的流动大军需要公共资源为其个人发展提供良好的环境，但是现实是其在公共资源的获取上存在着不平等，新居民公共服务供给尤其是基本公共服务供给应促进社会的公平正义，新居民公共服务供给是新居民过上有尊严的生活的重要举措。

首先，新居民公共服务供给包含着“公平正义”最低限度的道德标准。公共服务供给就是以公民权利为逻辑起点的民生政治实践，包含着对社会公正的价值诉求。新居民的公共服务供给问题就是典型的民生问题。新居民公共服务供给的实现，尤其是基本公共服务供给得以满足的特殊意义在于通过利益格局的调整消解“三大差距”拉大的势能。无论是以罗尔斯为代表的新契约论对结构正义问题的阐释，还是社会主义政权的“人民主权”的宪制原则，都为新居民作为公民的权利保障提供了法理依据。

其次，新居民公共服务的供给是“公平正义”的政策表达。基于新居民公民权利的实现及城市承载力的双重考量，确立“底线公平”行动模式是可行路径。底线公平的应有之义在于所有公民在底线水平上均等享用的公共服务，那么这种公共服务必然是有重点的公共服务即基本公共服务。基本公共服务作为实质公平的政策表达必然遵循补偿公平原理，实现对境遇不利者或最少受惠者的适度“照顾”，新居民公共服务供给机制中基本公共服务供给正是这种补偿公平的现实实现。

最后，新居民公共服务的供给是“以人为本”的实践路径。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》公报提出协调发展、开放发展、共享发展的理念<sup>①</sup>，这一发展理念是对过去“以物为本”、“见物

---

<sup>①</sup> 新华网：《创新、协调、绿色、开放、共享 五大发展理念引领中国深刻变革》，[http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-10/30/c\\_128374409.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-10/30/c_128374409.htm)，2015年10月30日。



不见人”发展理念的修正,经济发展不应忽视和损害城市新居民的利益。新居民公共服务供给正是通过公共服务的公平供给强调“以人为本”的发展理念。

### (三) 新居民公共服务供给是推进新型城镇化的核心策略

根据国家统计局2015年3月对2014年社会经济发展公报的解读可以看出,改革开放30年来我国的城镇化进程取得了显著成绩,城镇化率从1978年的17.92%提升到2013年的54.77%,城镇人口总量由1.7亿上升到7.5亿,但是这个数字不仅距离发达国家80%的城镇化率有巨大差距,即使是照比发展中国家60%的城镇化水平也有差距,同时54.77%的城镇化率的统计依据是常住人口,如果以户籍人口作为统计依据城镇化率只有36.7%,也就是说有2.97亿在城市就业的新居民处于“半城镇化”状态<sup>①</sup>。

根据中共中央《关于全面深化改革的若干重大问题的决定》及《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《全国主体功能区规划》,中央城镇化领导小组编制了《2014—2020年国家新型城镇化规划》,规划强调提高质量是城镇化发展的核心路径,质量的核心是“人的城镇化”。“人的城镇化”被明确写在国务院提请十二届人大二次会议上的审议政府工作报告中,城镇化与工业化、信息化、农业现代化同步发展,按照功能区规划布局及生态承载力积极推进城镇化进程。具体规划思路完成“三个1亿”:1亿中西部地区人口就近城镇化,1亿城市棚户区人口就地城镇化,1亿城市新居民异地城镇化,新居民异地城镇化将成为城市发展的新动能。为有就业能力同时又有落户意愿的新居民提供落户政策,对在落户上有所顾忌的新居民提供公共服务,通过公共服务向常住人口的全覆盖,使“土地城镇化”转为“人的城镇化”,最终实现现代化目标。既然新居民的城镇化是新型城镇化的核心要义,那么城镇化就不是人的单纯位移,而是人的生存技能及行为习惯的改变,这种人力资源向人才资源的转变是中国制造、中国创造和中国服务的关键,但是这种改变必须依靠公共服务供给使城市新居民真正融入城市。投资拉动下的城镇化仅仅是物理意义上的城镇化,高素质的第二及第三产业劳动者才能保证城镇化之路行之更远。

<sup>①</sup> 国家统计局:《2014公报解读:新型城镇化——经济发展的新引擎》, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201503/t20150309\\_691333.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201503/t20150309_691333.html), 2015年3月9日。

#### （四）新居民公共服务供给是推动农业现代化的前提保障

《2014 年全国外来务工人员监测调查报告》显示外来务工人员即城市新居民的就业现状典型表现为：一是超时工作较为普遍，每天工作 9.43 小时，每周上班 6.4 天。每月休息平均数为三天，在长三角及珠三角制造业集聚的区域，每月最低休息天数为 1 天。二是收入处于较低水平，珠三角外来务工人员最低工资为 1918 元，长三角为 2053 元，仅仅比最低工资线 1500 元高出 553 元。三是保障和福利水平差，除工伤保险外新居民拥有社保和福利待遇比例不超过 30%。四是权益受损时有发生，报告结果显示有 7.65% 的人被拖欠工资，10.37% 的人被以各种名目罚过款，甚至搜包、罚跪罚站、殴打都有发生，虽然发生比例在 0.4% 以下，但以 2.6 亿的基数推论绝对数还是很大的。同时工伤和职业病发生率分别为 16.11% 和 5.75%。五是务工者自我维权能力低，调查中测量了其对法律的认知程度，按熟悉程度从低到高，分别赋予 1~5 分，结果显示除了《劳动法》和《劳动合同法》得分超过 2 分外，其他法律如《职业病防治法》、《社会保险法》、《安全生产法》等都低于 2 分，处于“很不熟悉”和“一般熟悉”之间。<sup>①</sup> 与其权益受损相对应的，务工者对城市认同度较弱，基于信任度、安全感、归属感、幸福感四个方面的调查显示务工者缺乏城市认同感。在信任度指标评测中（如表 2-6 所示），特殊信任排在前列的是教师、医生、警察，但是缺乏普遍信任，对陌生人选择不信任占比将近 71%，缺乏普遍信任的社会自然会限制人们的互动范围。

表 2-6 人际信任评价（N=2017）<sup>②</sup>

	信任程度（%）					平均得分
	很不信任	不太信任	一般	比较信任	非常信任	
教师	1.99	6.01	34.13	45.06	12.82	3.61
医生	3.97	10.28	36.15	39.77	9.83	3.41

<sup>①</sup> 社会蓝皮书编委会：《2015 中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社 2015 年版，第 144~155 页。

<sup>②</sup> 社会蓝皮书编委会：《2015 中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社 2015 年版，第 150 页。

续表

	信任程度 (%)					平均得分
	很不信任	不太信任	一般	比较信任	非常信任	
警察	5.81	14.8	37.24	33.47	8.69	3.24
城管	14.71	19.73	44.53	17.5	3.53	2.75
城里人	11.78	24.55	52.09	10.49	1.09	2.65
陌生人	36.99	34.11	24.33	4.12	0.45	1.96

权益受损及城市认同感低产生的直接结果就是外来务工者组成的新居民群体落户意愿低,城市新居民将自身定位为城市的过客,其中 47.28%的新居民认为自己就是流动人口,60%的新居民认为自己不是其打工所在城市的市民。<sup>①</sup> 落户意愿低直接决定着这部分已经脱离了土地的人却对土地有着较强的依赖,因为土地是其权益保障的最后一道防线。调查问卷询问了务工者是否愿意放弃家乡土地,结果显示不愿意放弃者超出 70%,愿意放弃者不到 20%<sup>②</sup>,2014 年 7 月《国务院关于进一步推进户籍改革意见》明确指出:“不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件。”

城市新居民主要由“乡—城流动人口”构成,他们对土地的依赖限制了土地的规模经营进而拖延了农业现代化的进程。因此提升城市新居民落户意愿进而促进农业现代化的着力点在于:一方面是创新管理举措保证其既得利益,比如在不改变现行土地和农村住房产权属性的前提下,由国家支持,建立住房(宅基地)银行,将其土地利益转化为理财产品,银行代为持有和管理,产生的收益由农民获得,如收益不足则国家补贴。另一方面是城市通过公共服务供给机制保证新居民从保障类公共服务到发展类公共服务都与城市居民平权,通过文化公共服务供给增强其城市认同感,适应城市的生活规则,减少对农村土地的依赖。

<sup>①</sup> 社会蓝皮书编委会:《2015 中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社 2015 年版,第 154 页。

<sup>②</sup> 社会蓝皮书编委会:《2015 中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社 2015 年版,第 156 页。

## 第三章 新居民公共服务供给机制运行现状审视

新居民的公共服务供给问题并不限于一隅之地，通过对全国城市新居民人口学特征及公共服务享有状况的数据分析，可以验证新居民公共服务供给处于城乡中的真空地带这一判断。浙江不仅是我国第二大流入人口大省，而且是长三角地区经济发达省份的代表，其最早提出“新居民”这一称谓并在实践中设置了新居民服务管理局这一组织机构，因此浙江新居民公共服务供给机制运行状况可以作为全国新居民公共服务供给机制运行状态的缩影。虽然浙江进行了组织结构改革、引入“流管通”信息平台、积分供给、建设协作管网、规范责任指标等一系列有益的探索，也取得了一定成效，但并没有改变新居民公共服务供给整体覆盖水平低及享有程度有限的局面。

### 一、全国新居民基本情况及公共服务享有现状

因为城市新居民本就含在流动人口中，且流动人口动态监测的数据以县级以上行政区域作为统计区域，即统计对象为“乡—城流动人口”和“城—城流动人口”，并对调查对象有时间及就业上的限制，这与新居民的界定范围一致，各地新居民服务部门也大都采用国家卫计委的流动人口动态监测数据，因此下文采用流动人口动态监测的数据进行分析，根据2013年5~6月及2014年5~6月流动人口动态监测数据分析全国城市新居民的基本情况及公共服务享有情况。

#### （一）新居民基本情况分析

##### 1. 人口及家庭基本情况

流动人口动态监测数据表明城市新居民的平均年龄为28.7岁，其中男性为28.5岁，比2013年上升0.6岁，女性为28.9岁。0~14岁年龄占比

20.6%，15~59岁占比78.9%，60岁以上占比0.5%。性别分布为男性占52.5%，女性占47.5%。在现居住地的家庭规模为2.53人，家庭户以2~3人户为主，占69.3%，配偶随同的比例为90.9%，子女随同的比例为60.1%，未成年子女的随同比例为64.7%。这表明流入地的新居民家庭结构以“核心式”家庭为主。<sup>①</sup>

## 2. 流动原因及居留意愿

61.4%的人选择因务工和经商而流动，26.9%的人选择随家庭流动。0~14岁未成年人选择随家庭流动的比例高，15~59岁人口选择务工经商的比例高，占比达77.5%。流动人口整体的长期居留意愿增强，在现居住地居住3年以上占比54.8%，5年以上占比为37%，打算继续居住5年以上的比例高达55.9%。<sup>②</sup>

## 3. 就业与收支情况

新居民整体失业率低，只有0.81%。88.7%的适龄人口为就业状态，男性占比为55%，女性为45%，就业身份主要以雇员为主，雇员占比65.4%，雇主身份占比为8.1%，自营劳动者占比为25.1%。就业行业主要在制造业、建筑业、批发零售业、居民服务业及住宿餐饮业，合计占比为80%，制造业占比最高的是长三角和珠三角，占比分别为44.9%及37.4%。在职业分布中商业服务业人员占比最高为51.3%，生产/运输工人占比为34.3%。在就业单位性质分布中，私营企业占比为39.2%，个体工商户为36.2%。收入情况照比上年上升了16.2%，月平均收入为3865元，雇员为3534元，雇主为6120元，自营劳动者为4048元。家庭人均月收入为2713元，人均月支出为1258元，食品支出为550元，房租支出为350元，食品支出照比2013年持平，房租支出上升了40%。

---

① 国家卫计委流动人口司：《2015年全国流动人口动态监测报告》，中国人口出版社2015年版，第123页。

② 国家卫计委流动人口司：《2015年全国流动人口动态监测报告》，中国人口出版社2015年版，第123页。

(二) 享有状况：新居民公共服务供给处于空心地带

1. 养老服务享有情况分析

在城镇养老保险享有方面，具有城市户籍的新居民养老保险的不享有比例高达 71.68%。在农村养老保险享有方面，具有农村户籍的新居民不享有农村养老保险的比例高达 80.48%。在生活的最低保障层面，这种情况更为凸显，农村低保的不享有比例高达 92.57%，城市低保的不享有比例高达 93.93%（如表 3-1 所示）。全国的整体数据表明城市新居民成为养老公共服务供给的空心地带。

表 3-1 新居民养老保险享有情况

保险类别	合 计	享 有	不 享 有	不享有占比
农村养老保险	171598	38232	122999	71.68%
城镇养老保险	27197	4060	21889	80.48%
农村低保	171598	5131	158847	92.57%
城镇低保	27197	313	25547	93.93%

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理

2. 医疗服务享有情况分析

医疗保险的整体享有比例非常低（如表 3-2 所示），尤其是城镇职工保险和城镇居民保险这两项城镇户籍人口享有的公共服务，新居民不享有城镇职工保险的比例为 76.1%，不享有城镇居民医疗保险的比例高达 92.9%。从中可以看出城市的医疗公共服务对新居民基本处于封闭状态，这点在新居民选择去何种医疗机构看病及报销方式上可以得到反映（如表 3-3 及表 3-4 所示），因为医疗保障服务几近空白，城市新居民大多选择本地社区医院、个体诊所、药店就医，没有报销的比例高达 73.3%。“城—城流动”的新居民选择本地综合专科医院就诊的比例比“乡—城流动”的新居民高 13.15%，在没有报销的比例上低 16.74%，这说明“城—城流动”新居民医疗保障的覆盖率及享用情况稍好于“乡—城流动”的新居民。

表 3-2 新居民城镇医疗保险的享有情况

保险类别	合 计	享 有	不 享 有	不享有占比
城镇职工保险	198795	43042	151291	76.10%
城镇居民保险	198795	8735	184674	92.90%
商业医疗保险	198795	10281	183742	92.43%

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理

表 3-3 按户口性质划分去何种医疗机构看病

户口性质	合计	本地社区卫生站	本地个体诊所	本地综合专科医院	本地药店	老家治疗	本地和老家以外地方	没有治疗
合计	24717	25.25%	13.15%	30.00%	23.46%	2.00%	1.11%	5.02%
农业户口	21157	25.96%	13.78%	28.15%	24.02%	1.99%	1.12%	4.98%
非农业户口	3511	21.19%	9.09%	41.30%	20.14%	2.08%	1.03%	5.21%

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理

表 3-4 按户口性质划分最近一次看病的费用报销方式

户口性质	合计	当场减免	城镇职工医疗保险中心	商业保险公司	就业单位报销	新农合	其他机构	没有报销
合计	17676	11.64%	7.42%	0.88%	2.08%	4.33%	0.63%	73.03%
农业户口	15021	10.48%	6.03%	0.69%	1.77%	4.94%	0.59%	75.50%
非农业户口	2621	18.24%	15.45%	2.02%	3.85%	0.92%	0.84%	58.76%

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理

### 3. 工伤、失业与生育保险服务享有情况分析

新居民不享有工伤保险的比例为 64.55%，不享有失业保险的比例为 78.64%，不享有生育保险的比例最高，占比高达 91.11%。城市新居民不仅缺少工伤及失业保障，生育保障的服务甚至处于空白阶段（如表 3-5 所示）。

表 3-5 工伤、生育及失业保险享有的整体情况

保险类别	合 计	享 有	不 享 有	不享有占比
工伤保险	198795	51101	128318	64.55%
生育保险	198795	15789	181115	91.11%
失业保险	198795	36796	156328	78.64%

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理



4. 住房服务享有情况分析

新居民不享有住房公积金比例整体高达 95.12%，这一现象在户口性质上并未呈现出不同。没有了住房公积金保障的新居民只能选择租住私房，政府的住房保障政策并未惠及城市的新居民（如表 3-6 所示）。即使在租房这一选择中，新居民多选择房租低、环境差的城郊结合带的农民私房（如表 3-7 所示），这一点从新居民人均每月缴纳房租的数据中可以得到解释（如表 3-8 所示）。2016 年新修订的《住房公积金管理条例》目前正在征求意见中，对于农民类新居民是否纳入住房公积金保障体系的问题，住建部给出的回答是“因为条例在修订中，目前还不确定”<sup>①</sup>。从中可以看出，新居民是否属于缴存范围都不确定，何谈缴存比例。

表 3-6 按户口性质划分住房公积金享有情况

户口性质	合 计	享 有	不 享 有	不享有占比
合计	198795	1404	189084	95.12%
农业户口	171162	471	163619	95.59%
非农业户口	27197	917	25080	92.22%

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理

表 3-7 租赁住房性质分布情况

合计	租住单位/ 雇主房	租住私房	廉租房	公租房	单位免费住房	已购商品房
198795	16606	133850	202	338	19055	17088
198795	8.35%	67.33%	0.10%	0.17%	9.59%	8.60%

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理

表 3-8 房租分布情况

合计	0~200 元	201~500 元	501~1000 元	1001~1500 元	1501~2000 元	2000 元以上
174522	98272	51464	17883	4162	986	1774
174522	56.31%	29.49%	10.25%	2.38%	0.56%	1.02%

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理

<sup>①</sup> 住建部：《住房公积金管理条例收集意见涉缴存比例等》，中国新闻网，<http://house.chinanews.com/gn/2016/03-15/7797794.shtml>，2016 年 3 月 15 日。

5. 教育服务享有情况

因子女义务教育服务是城市新居民关注的焦点，近些年来各地着重于义务教育服务的供给保障工作，逐步取消打工子弟学校，将新居民子女纳入公立义务教育体系，并撤销供给门槛，因此新居民在公立学校的入学比例不仅逐步上升而且占比最高（如表 3-9 所示）。在高中教育这一非基本公共服务领域，随迁子女与户籍子女的状况差异明显（如表 3-10 所示），无论是净入学率还是毛入学率，户籍人口子女都要远远高于随迁子女，而且随迁子女更倾向于选择以就业为导向的职业教育。

表 3-9 按户口性质和子女学校性质划分的子女分布

户口性质	合 计	公立学校	私立学校	打工子弟学校
合计	104650	70.95%	26.30%	2.74%
农业户口	93644	70.80%	26.27%	2.93%
非农业户口	10805	72.17%	26.71%	1.12%

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理

表 3-10 按入学率与就读学校划分的子女分布

子女性质	普通高中入学率	中专职高入学率	不在学率	净入学率	毛入学率
随迁子女	37.24%	13.32%	63.44%	36.56%	55.63%
户籍人口子女	50.61%	9.64%	33.55%	66.45%	95.42%

资料来源：根据 2013 年 8 个城市随迁子女高中阶段教育情况整理

二、浙江新居民基本情况及公共服务享有现状

浙江省位于中国东南沿海长江三角洲南翼，全省有 2 个副省级城市、9 个地级市、35 个县、21 个县级市和 34 个市属城区。国家统计局网站公布的《2014 年国民经济和社会发展统计公报》显示，截至 2014 年年末全国人户分离的人口为 2.98 亿人，其中流动人口为 2.53 亿人。从跨省流入人口分布看，广东占 32.25%，浙江占 22.57%，上海占 12.62%，北京占 8.01%。浙江省新居民总量继 1997 年、2000 年分别超过上海和江苏后，目前已连续 14 年居全

国第二位。<sup>①</sup>

## （一）新居民基本状况及发展趋势

根据浙江省各地新居民服务管理局依托浙江省新居民居住信息管理系统采集的数据，同时结合 2013 年全国流动人口动态监测调查数据及 2010 年第六次人口普查数据，浙江新居民的基本状况及发展趋势如下：

### 1. 新居民基本状况与结构分析

#### （1）总量：维持高位且不断上升

2000—2010 年间为新居民的快速增长阶段，2010 年流入新居民总量为 1182.4 万人，与 2000 年相比增加了 220.5%，新居民的主要来源为省外流入。<sup>②</sup> 虽然省内部分区域因为产业升级及机器换人出现小幅下降，但是 2010—2015 年的流动人口报告显示浙江省在全国流动人口总数中占比一直稳居第二位，虽然有小幅波动（如图 3-1 所示），但在流动人口总量不断上升的趋势下，浙江省城市中的新居民总量也在不断上升。

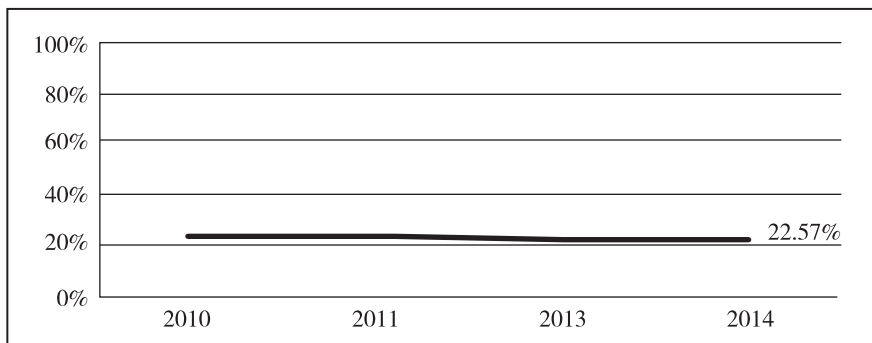


图 3-1 浙江省流动人口占比趋势图

资料来源：根据 2011—2015 年流动人口发展报告绘制

#### （2）户籍来源：省外为主且呈现集聚态势

浙江省因为优越的区域位置及经济发展条件吸引了大批人口流入。因为迁移距离对人口流动的影响，浙江省的城市新居民以安徽、江西两省为主，

<sup>①</sup> 国家卫计委流动人口司：《2015 中国流动人口发展报告》，中国人口出版社 2015 年版，第 164 页。

<sup>②</sup> 浙江统计信息网：《浙江省外来人口的研究与分析》，[http://www.zj.stats.gov.cn/ztlz/dxdc/rkeydc/ktxb\\_2024/201409/t20140905\\_144445.html](http://www.zj.stats.gov.cn/ztlz/dxdc/rkeydc/ktxb_2024/201409/t20140905_144445.html)，2011 年 7 月 15 日。

其中安徽占比为 19.3%，江西占比为 12.9%。2000 年后中西部地区的流入人口数量增速明显，贵州、四川、河南、湖北、湖南、重庆、云南 7 个省市的流入人口总量照比 2000 年上升了 4.8 倍，占浙江省省外流入人口总量的 56%。<sup>①</sup> 2013 年浙江省跨省流动占比如图 3-2 所示，从图中可见浙江省的新居民主要来源为省际流动。

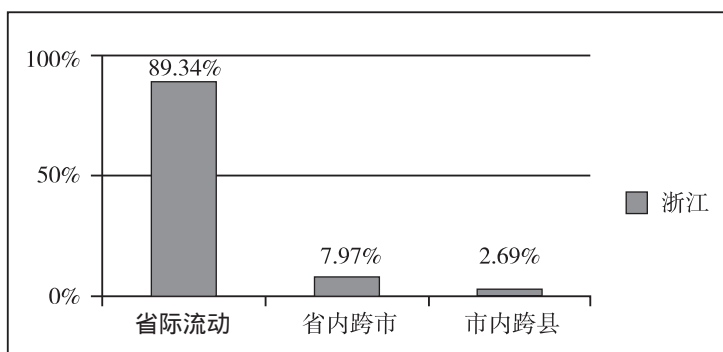


图 3-2 浙江省新居民流动范围占比分布图

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据绘制

### （3）年龄结构：儿童与老年群体规模上升

新居民的年龄结构以劳动适龄人口为主，20~44 岁这一年龄段占比达 71.4%。与 21 世纪初相比呈现出两个新的特征：一是随迁儿童增多，0~14 岁儿童的数量由 2000 年的 19.6 万上升到 2010 年的 112.8 万；二是流入人口年龄老化，35~59 岁的占比较 2000 年上升了 20.7%，2010 年新居民的年龄中位数为 28.9 岁，而 2000 年这一中位数为 25.6 岁。这种人口老化的趋势在 2010 年之后仍然继续发展，2010—2014 年，我国流动人口的平均年龄从 27.83 岁上升到 28.13 岁，45 岁以上流动人口占比从 9% 上升到 11.9%（如表 3-11 所示）。根据“六普”数据估算，我国人户分离半年以上流动老年人口数量为 1060.8 万，在全国老年人口中占比为 5.26%，因为独生子女父母进入老龄阶段，未来更多的父母可能随子女流动，将带来老年新居民群体的持续增长。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 浙江统计信息网：《浙江省外来人口的研究与分析》，[http://www.zj.stats.gov.cn/ztzl/dxhc/rkcydc/ktxb\\_2024/201409/t20140905\\_144445.html](http://www.zj.stats.gov.cn/ztzl/dxhc/rkcydc/ktxb_2024/201409/t20140905_144445.html)，2011 年 7 月 15 日。

<sup>②</sup> 国家卫计委流动人口司：《2015 中国流动人口发展报告》，中国人口出版社 2015 年版，第 9 页。

表 3-11 流动人口年龄趋势变化表<sup>①</sup>

	2010 年				2014 年		
年龄构成		男	女	总	男	女	总
	45~54	8.1	6.5	7.3	11.4	10.3	10.9
	55~64	1.4	1.4	1.4	2.0	1.5	1.8
	≥65	0.2	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2
平均年龄		27.72	27.96	27.83	28.08	28.17	28.13
中位年龄		29.62	28.79	29.20	29.73	29.23	29.47

(4) 性别结构：性别差异已逐步趋于平衡

2010 年统计数字显示新居民中男性占比 55.5%，女性占比 44.5%，性别比为 124.8，2013 年的动态监测数据显示性别差异总体上趋于平衡（如表 3-12 所示）。

表 3-12 浙江省流入人口性别比例

地 区	合 计	男 性		女 性	
		人数	比例(%)	人数	比例(%)
全国	497038	261072	52.5	235966	47.5
浙江	85471	45292	53	40180	47

资料来源：根据 2013 年全国流动人口动态监测数据整理

2000—2010 年的十年间新居民的家庭化迁移模式凸显，夫妻共同流动模式取代丈夫独自流动模式。这一特征从 50~5 岁新居民中女性的增速大于男性可以得到验证，女性人口增加了 1.7 倍，男性只增加了 1 倍。因为这一发展趋势的影响，育龄妇女的比重自然也随之上升，省外流入女性中 15~49 岁育龄女性占总人口的比例高达 86.9%，女性新居民的卫生计生服务供给任务较重。<sup>②</sup>

(5) 居住处所：出租房屋及单位宿舍是主要落脚点

2013 年流动人口动态数据显示，全国流动人口不享有住房公积金的比例为 90%，浙江不仅低于临近的江苏和上海，甚至达不到全国平均水平。新居

<sup>①</sup> 国家卫计委流动人口司：《2015 中国流动人口发展报告》，中国人口出版社 2015 年版，第 9 页。

<sup>②</sup> 浙江统计信息网：《浙江省外来人口的研究与分析》，[http://www.zj.stats.gov.cn/ztlz/dxdc/rkeydc/ktxb\\_2024/201409/t20140905\\_144445.html](http://www.zj.stats.gov.cn/ztlz/dxdc/rkeydc/ktxb_2024/201409/t20140905_144445.html)，2011 年 7 月 15 日。

民不享有住房公积金的比例高达 95%（如图 3-3 所示）。

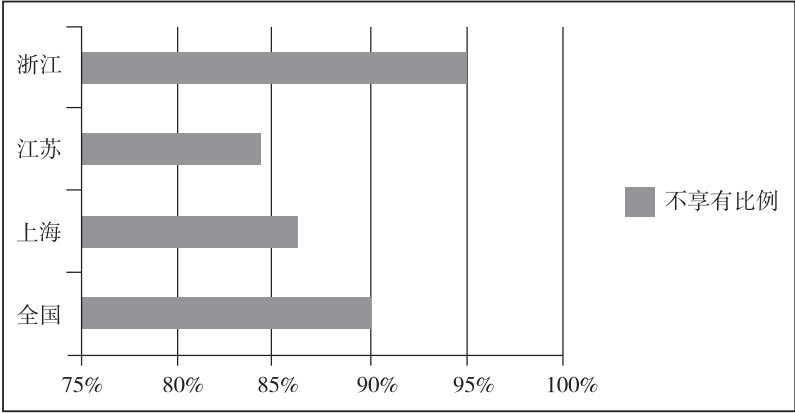


图 3-3 流动人口不享有住房公积金比例分布图

资料来源：2013 年流动人口动态监测数据

同时，因为新居民的就业性质主要是私营企业和个体工商户（如表 3-13 所示），2013 年流动人口动态监测数据显示浙江 65% 的新居民月收入在 3000 元以下，因此租住私房是新居民目前最主要的居住选择（如表 3-14 所示）。租赁房屋、单位宿舍是新居民的主要落脚点，通过落实房东、业主社会责任对提高新居民公共服务供给质量具有重要现实意义。

表 3-13 流动人口就业单位性质比例

地 区	私营企业	个体工商户	累计比例
全国	34. 30%	31. 58%	65. 88%
上海	36. 02%	21. 21%	57. 23%
江苏	37. 30%	24. 30%	61. 60%
浙江	50. 36%	27. 71%	78. 07%

资料来源：2013 年流动人口动态监测数据

表 3-14 流动人口住房性质分析

地 区	租住私房	政府公租房与廉租房	已购政策性住房	已购商品房
全国	67%	0. 27%	0. 19%	8. 60%
上海	65%	0. 67%	0. 09%	13. 08%
江苏	66%	0. 61%	0. 23%	11. 48%
浙江	71%	0. 22%	0. 03%	1. 60%

资料来源：2013 年全国流动人口动态监测数据

(6) 居住事由：务工经商为主要居住事由

选择务工经商这一居住事由的比例高达 84.7%，这点与 21 世纪初相比并未有明显变化。随迁流入这一事由的比例照比 21 世纪初提高了 3.6 个百分点<sup>①</sup>，这一数据与新居民性别比重中女性比例的上升相符。随迁儿童的数量也呈上升趋势，小学阶段省外学生占比为 17.2%，中学阶段省外学生占比为 9.3%。新居民集聚的区域省外生源占比更高，宁波、嘉兴省外生源的比例分别为 28.1% 和 26.5%。<sup>②</sup> 2013 年流动人口动态监测数据表明，大部分新居民流入居住地的主要原因是务工和经商，因此加强员工的社会保障、规范企业用工将是服务工作的重点（如表 3-15 所示）。

表 3-15 浙江流入人口居住事由比例分布

地区	合计	务工经商	随迁	婚嫁	拆迁	投亲	学习	出生	其他
全国	497038	329195	99087	1369	363	13048	18945	29081	5949
浙江	85471	62430	15253	65	19	909	1948	4643	205

资料来源：2013 年全国流动人口动态监测数据

(7) 基本素质：总体文化程度偏低

2010 年的统计数据显示，初中以下学历的新居民占比为 85.6%，小学以下占比为 57.1%，平均受教育年限只有 8.6 年，比 2000 年的平均教育年限 8.1 年有所提升。<sup>③</sup> 但是 2013 年流动人口动态数据显示，浙江新居民的总体文化程度远低于全国平均水平，浙江省的受教育年限在全国所有行政区域中处于倒数第五位，仅仅比西藏、青海、云南高，不仅与广东的 9.5 年相去甚远，而且低于全国的平均值 9.2 年（如表 3-16 所示）。

表 3-16 按地区划分平均受教育年限统计表

地 区	平均受教育年限
全国	9.2
北京	10.3
天津	9.1

① 浙江统计信息网：《浙江省外来人口的研究与分析》，[http://www.zj.stats.gov.cn/ztzl/dxdc/rkcydc/ktxb\\_2024/201409/t20140905\\_144445.html](http://www.zj.stats.gov.cn/ztzl/dxdc/rkcydc/ktxb_2024/201409/t20140905_144445.html)，2011 年 7 月 15 日。

② 浙江统计信息网：《浙江省外来人口的研究与分析》，[http://www.zj.stats.gov.cn/ztzl/dxdc/rkcydc/ktxb\\_2024/201409/t20140905\\_144445.html](http://www.zj.stats.gov.cn/ztzl/dxdc/rkcydc/ktxb_2024/201409/t20140905_144445.html)，2011 年 7 月 15 日。

③ 浙江统计信息网：《浙江省外来人口的研究与分析》，[http://www.zj.stats.gov.cn/ztzl/dxdc/rkcydc/ktxb\\_2024/201409/t20140905\\_144445.html](http://www.zj.stats.gov.cn/ztzl/dxdc/rkcydc/ktxb_2024/201409/t20140905_144445.html)，2011 年 7 月 15 日。



续表

地 区	平均受教育年限
上海	9.7
广东	9.5
浙江	8.4
云南	8.3
青海	8.2
西藏	7.7

资料来源：根据 2013 年全国流动人口动态监测数据整理

（8）行业结构：第二产业仍是主要就业领域

城市新居民的就业领域呈现“二三一”的结构，第一产业的比例为 1.2%，第二产业为 75.7%，第三产业为 23.1%。与 2000 年相比，2010 年浙江省新居民在第三产业的就业比例上升了 5.7%。青年劳动力和中老年劳动力对第三产业的就业意愿都呈上升趋势，22~32 岁年龄段选择第三产业的比例为 24.3%，47 岁以上年龄段选择第三产业的比例为 30.1%。<sup>①</sup>

（9）区域分布：温州、宁波、杭州占五成以上，嘉兴、绍兴增速快

温州、宁波、杭州三市新居民数量占整体新居民数量的 54.6%<sup>②</sup>，一方面因为三地经济发展需求对劳动人口具有较强的吸纳能力，另一方面在信息不对称的背景下，外出务工的劳动者会以经济发展水平作为选择的标准。与温州、宁波、杭州三市相比，嘉兴、绍兴两市的数量增速比较明显，其占比分别上升了 2.5 和 1.5 个百分点，浙江省主要地级市流入人口总量在全国的排名也显示了这一情况（如表 3-17 所示）。

表 3-17 全国流动人口前 50 位城市中浙江省上榜城市

城 市	2000 年	2005 年	2010 年
温州	7	10	9
宁波	12	9	13
杭州	13	13	12

<sup>①</sup> 浙江统计信息网：《浙江省外来人口的研究与分析》，[http://www.zj.stats.gov.cn/ztzl/dxdc/rkydc/ktxb\\_2024/201409/t20140905\\_144445.html](http://www.zj.stats.gov.cn/ztzl/dxdc/rkydc/ktxb_2024/201409/t20140905_144445.html)，2011 年 7 月 15 日。

<sup>②</sup> 浙江统计信息网：《浙江省外来人口的研究与分析》，[http://www.zj.stats.gov.cn/ztzl/dxdc/rkydc/ktxb\\_2024/201409/t20140905\\_144445.html](http://www.zj.stats.gov.cn/ztzl/dxdc/rkydc/ktxb_2024/201409/t20140905_144445.html)，2011 年 7 月 15 日。

续表

城 市	2000 年	2005 年	2010 年
台州	27	26	24
绍兴	39	34	31
嘉兴	未上榜	27	32

资料来源：根据 2015 年流动人口发展报告整理

2. 新居民最新发展趋势分析

(1) 居留意愿上升促使流动模式转型

浙江省新居民数量在全国流动人口中的占比有小幅下降，但整体数量仍然不断上升，一方面是因为全国流动人口基数庞大且处于不断上升阶段，另一方面是因为新生代新居民家庭的“核心化”趋势，越来越多的新生代新居民随父母外出打工后因习惯于居住地的生活而不愿回到原籍。此外，基层管理力度的加大、各种服务措施的推行及浙江数量庞大的劳动密集型企业所带来的就业机会都吸引着新居民在浙工作生活。2013 年流动人口动态监测数据显示，浙江省在本省工作超过 1 年的新居民累计占比为 92%，具体比例如图 3-4 所示，从图中可见流动人口的居民化趋势。

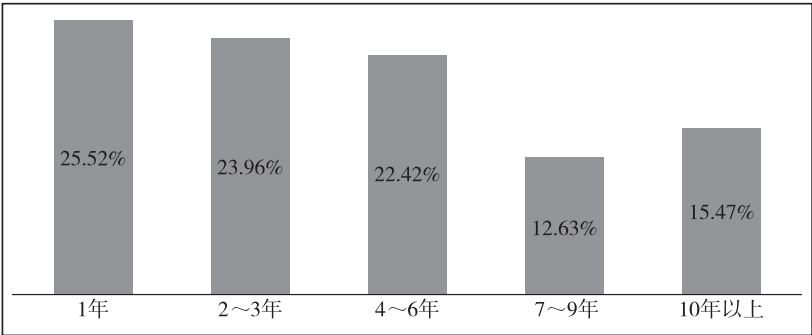


图 3-4 新居民在本地工作年限占比分布

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理

(2) 家庭化迁徙式流动

《2015 年中国流动人口发展报告》显示流动人口家庭机构“扩展化”趋势明显，流动人口迁移已经进入以家庭为单位的迁移阶段。2015 年流动人口动态监测数据显示，近九成新生代流动人口为夫妻双方一起流动，子女举家迁移占比 61%，相比 2013 年的 50.6% 上升了 10 个百分点。浙江省 2013 年子女举家迁移比例为 43.5%，低于全国平均水平，平均家庭规模也低于全国平

均水平。<sup>①</sup>但是浙江省家庭化迁移趋势与全国一致,2014 年度抽样调查数据表明浙江温州新居民携家同行比例由 59.54% 上升到 62%,从侧面说明浙江省新居民从个体劳动力流动向家庭化迁移转变的趋势明显,但人口的增加给浙江省教育、医疗、劳动保障等事业带来了巨大的压力。<sup>②</sup>

### (3) 新居民违法犯罪得到进一步遏制

浙江省新居民人员结构复杂、流动性强、犯罪率高,给社会治安稳定带来了隐患。据初步统计,2013 年新居民涉案犯罪占 70% 以上。为有效减少新居民违法犯罪,浙江省新居民服务管理部门联合公安部门开展了 2013 年浙江省新居民治安管理“早春”行动和“夏季总攻”行动等系列专项行动,在全省范围内掀起了新居民治安管理工作高潮,使新居民违法犯罪得到进一步遏制。以温州为例,2013 年在新居民中刑事打击涉案约 921 人,刑事拘留约 905 人,相比 2012 年刑事打击涉案 1340 人、刑事拘留 1057 人有所下降。<sup>③</sup>

### (4) 公共资源供给紧张情况加剧

水、生态绿地和建设用地等自然资源的有限性造成城市承载力在一定时期内是有限的,新居民的大量流入加剧了用地、供电、供水、供气、公共交通等城市基础设施的紧张。同时,由于新居民的社会文化背景、生活习俗及自身教育水平参差不齐,新居民在城市的就业和居住相对不稳定,出于收入及成本考虑往往居住在配套不完善的城中村或者城郊结合带、老旧小区。外在居住条件差加上自身缺乏卫生观念、存在不良生活习惯造成了新居民集中的地区环境卫生问题十分突出,增加了城市管理的难度。

## (二) 增量空间: 社会协调发展与适度人口规模预测

国家卫计委 2011 年发布的《中国流动人口发展报告》显示,浙江省人口流动与经济社会协调发展研究部门运用趋势外推法对浙江省未来新居民的数量进行了预测,即通过建立年份与新居民数量的回归模型,预测未来一段时期新居民总量的变化趋势,该预测采用了常用的 Logistic 模型,运用 Eviews5.0 软件进行分析。

① 王培安:《2013 流动人口动态监测数据集》,中国人口出版社 2014 年版,第 5 页。

② 于海燕:《四维协同取向下的新居民公共服务机制研究》,载《理论与改革》,2015 年第 3 期,第 3 页。

③ 温州新居民服务管理局:《温州新居民犯罪率分析》,http://www.wzlg.gov.cn/,2014 年 11 月 15 日。

1. 新居民人口规模及分布预测

预测结果表明，浙江省新居民数量在“十二五”末达到 2291.8 万人，在“十三五”末将达到 2342.2 万人，比 2010 年增加近 400 万人（如表 3-18 所示）。按同样的方法对浙江省 11 个地级市的未来新居民数量进行预测，预测结果表明浙江省新居民将呈阶梯分布：第一梯队是宁波市，超过 500 万人；第二梯队是温州市、杭州市和金华市，为 300 万~400 万人；第三梯队是嘉兴市、绍兴市和台州市，为 100 万~200 万人；最后是衢州市、湖州市、丽水市和舟山市，在 100 万人以下。如果按经济发展情况划分梯队，第一梯队为环杭州湾地区（包括杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴和舟山 6 市），到 2020 年环杭州湾地区将分布 1439.8 万人；第二梯队为温台沿海区，将分布 599.1 万人；金衢丽地区将分布 444.9 万人。<sup>①</sup> 因此在三大经济区中，环杭州湾地区由于区位条件优势、基础设施完善及产业优势对流动人口具有很强的集聚力，可以作为浙江省新居民的集聚区，也是公共服务的重点供给区。温台地区未来可以分布的新居民规模处于环杭州湾地区和金衢丽地区之间，这一地区的典型特点是民营经济活跃，市场化水平高，若通过产业转型升级、提高新居民公共服务供给水平则可以继续吸引新居民固化为其做出贡献，因此可以作为新居民的稳定区。金衢丽地区未来可以分布的新居民规模最小，虽然具有一定的容纳能力，但是根据浙江省的“八八战略”，该地区位于浙江省西南部，生态优势明显，经济基础相对薄弱，产业发育程度低，因此定位为新居民的收缩区（如表 3-19 所示）。

表 3-18 浙江流动人口规模预测结果<sup>②</sup>（单位：万人）

年 份	实 际 值	预 测 值	误 差	年 份	预 测 值
2005	1291.0	1290.5	-0.47	2016	2309.4
2006	1459.8	1484.8	24.99	2017	2322.0
2007	1670.7	1665.6	-5.13	2018	2331.1
2008	1823.4	1817.1	-6.29	2019	2337.6
2009	1944.1	1945.7	1.47	2020	2342.2

资料来源：《浙江省人口流动与经济社会协调发展研究》

① 国家卫计委流动人口司：《2011 中国流动人口发展报告》，中国人口出版社 2012 年版，第 203 页。

② 国家卫计委流动人口司：《2011 中国流动人口发展报告》，中国人口出版社 2012 年版，第 203~210 页。

表 3-19 浙江省 11 个地级市新居民分布预测结果（单位：万人）

年 份 地 区	2015	2016	2017	2018	2019	2020
环杭州湾	1391.6	1407.3	1419.1	1428	1434.7	1439.8
杭州	390	395.2	399.3	402.4	404.9	406.8
宁波	512.3	520.3	526.4	531.1	534.5	537.1
嘉兴	192.9	193.1	193.2	193.3	193.3	193.4
湖州	67.6	67.7	67.8	67.8	67.8	67.8
绍兴	179.5	180.8	181.6	182.2	182.6	182.8
舟山	49.2	50.2	50.8	51.3	51.6	51.8
温台地区	577.8	583.8	588.7	592.9	596.3	599.1
温州	412.2	418.1	423.1	427.2	430.6	433.4
台州	165.7	165.7	165.7	165.7	165.7	165.7
金衢丽地区	397.6	421	429.4	436	441	444.9
金华	287.2	299	303	306	308.4	310.2
衢州	59.5	71.1	75.5	79.1	21.8	83.8
丽水	50.9	50.9	50.9	50.9	50.9	50.9

资料来源：《浙江省人口流动与经济社会协调发展研究》

2. 适度新居民规模预测

适度新居民规模受到经济发展、资源环境承载力、生活幸福指数等变量的影响，因为人口的迁移因素主要为经济因素，所以通过参考《长三角地区人口流动与经济社会协调发展研究》的做法，《浙江省流动人口发展报告》测算新居民适度规模的总体思路是：以国家“十三五”规划及浙江“生态浙江”战略规划为依据，根据 GDP 的增速、就业弹性指数做出假设，首先估算未来五年内每年的从业人口总量，再根据历年流动人口占从业人口的比例估计适度的新居民数量。假设 2015—2020 期间浙江的 GDP 增长率保持在 8.0%，就业弹性系数为 0.25，得到适度新居民规模（如表 3-20 所示）及浙江省对新居民的容纳空间（如图 3-5 所示）。

表 3-20 适度新居民规模（单位：万人）

年 份	从业人数	适度流动人口规模	预 测 值
2015	3905.4	2390.89	2291.8
2016	3983.51	2438.7	2309.4
2017	4063.18	2487.48	2322

续表

年 份	从业人员数	适度流动人口规模	预 测 值
2018	4144.44	2537.23	2331.1
2019	4227.33	2587.97	2337.6
2020	4311.88	2639.73	2342.2

资料来源：根据《浙江省人口流动与经济社会协调发展研究》绘制

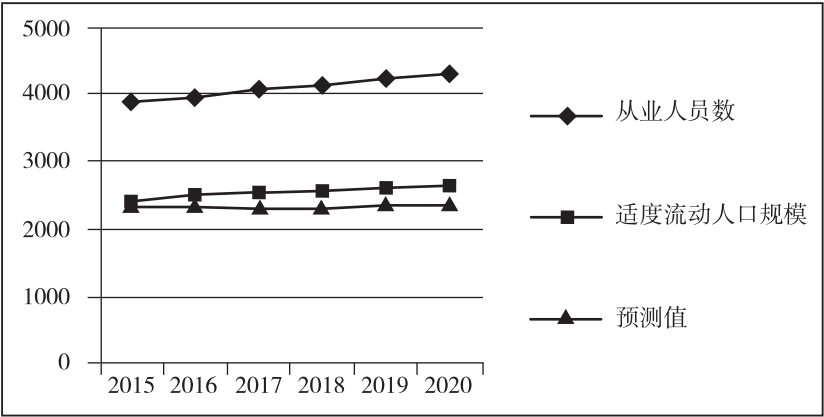


图 3-5 新居民容纳空间（单位：万人）

资料来源：根据《浙江省人口流动与经济社会协调发展研究》绘制

3. 适配性分析

根据图 3-5 所示，2015—2020 年期间，新居民的预测规模小于适度新居民规模。伴随我国经济进入新常态发展时期，新居民的人口规模呈减速增长趋势，尤其要强调的是，在前期基层调研中发现根据产业调整的需要，新居民服务管理局将新居民总体数量减少作为衡量产业升级的重要指标。适度规模与实际规模之间的缺口会不断增大，到 2020 年年末，新居民缺口估计达到 300 万人。<sup>①</sup> 因此，仅仅从经济发展的角度，根据目前浙江省新居民数量减速增长的态势，浙江不仅不能限制人口的流入，反而要吸纳更多的新居民，当然要根据产业转型升级的需要吸纳。同时，人口规划绝不能仅仅考虑经济一个要素，必须考虑资源、环境等要素的限制条件，这就需要通过全省的产业

<sup>①</sup> 国家卫计委流动人口司：《2011 中国流动人口发展报告》，中国人口出版社 2012 年版，第 205 页。

均衡布局，公共设施及公共服务的均衡供给实现均衡发展，绝不能将重心仅仅放在环杭州湾地区。

### （三）享有状况：整体覆盖水平不高与享有程度有限

浙江省新居民公共服务供给现状是不仅覆盖水平不高，而且新居民享有的程度非常有限，具体表现在：

#### 1. 养老服务享有情况分析

在城镇养老保险享有方面，浙江省新居民不享有养老保险的比例高达 81.77%，另有 1.83% 的新居民表示不清楚（如图 3-6 所示）。在农村养老保险享有方面，浙江省的三个主要人口输入地安徽、江西和湖北的统计数据显示：安徽籍新居民不享有农村养老保险的比例高达 68.57%，江西籍为 71.53%，湖北籍为 72.95%（如图 3-7 所示）。从数据可以看出，新居民不仅在城市没有养老保障，在户籍地的情况同样如此，这一情况与全国整体的情况一致。

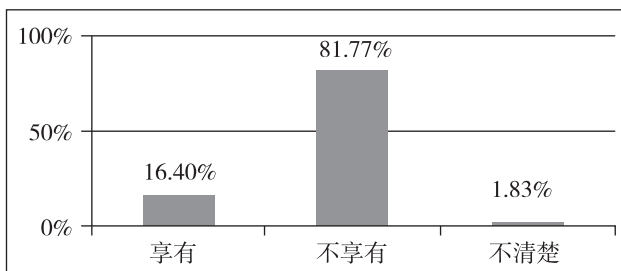


图 3-6 新居民城镇养老保险享有情况

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理

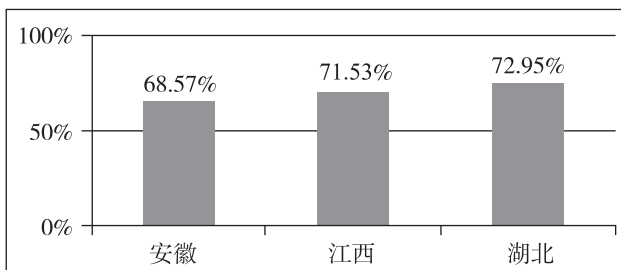


图 3-7 新居民在户籍地未享有农村养老保险情况

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理



## 2. 医疗服务享有情况分析

浙江省新居民医疗保险的享有情况如图 3-8 所示,新居民享有城镇职工医疗保险的比例为 15.40%,新居民享有城镇居民医疗保险的比例为 7.67%,城镇商业医疗保险的享有比例最低只有 1.81%。在选择去何种医疗机构看病的划分中,26%的新居民选择本地社区卫生站,11%选择本地诊所,31%选择本地综合专科医院,23%选择本地药店,累计 91.5%的新居民选择在本地而不是户籍所在地就医。因为新居民在居住地城镇医疗保险的享有比例低,新农合医疗又属于小额低保的城乡居民基本医疗保险异地衔接问题,因此浙江省新居民在最近一次的看病医疗费用报销方式中没有报销的比例高达 79.3%。预防大于治疗,但新居民的常规卫生服务享用比例只有 8.68% (如图 3-9 所示),53.02%的新居民不仅没有建立健康档案,而且表示从没听过健康档案,可见新居民公共服务不仅存在供给问题还有宣传问题。

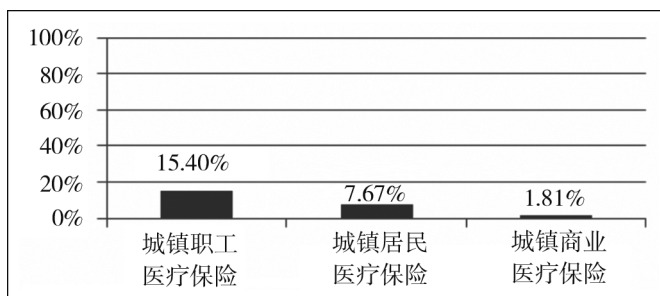


图 3-8 浙江省新居民城镇医疗保险享有情况

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理

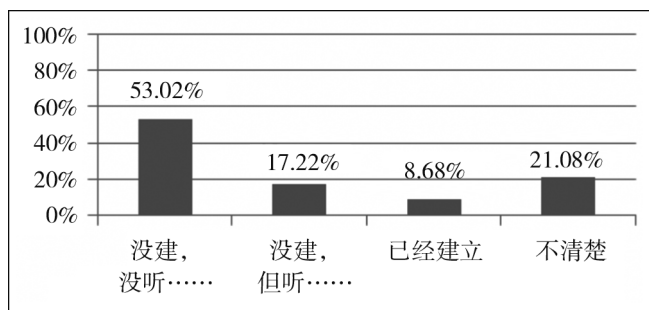


图 3-9 浙江省新居民健康档案建立情况

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理

## 3. 工伤、失业与生育保险服务享有情况分析

新居民享有工伤保险的比例只有 27.25%，新居民享有失业保险比例为

12.26%，生育保险的享有比例最低只有 4.51%（如图 3-10 所示）。同时，不同户口性质的新居民在工伤、失业、生育保险方面的享有比例存在明显差距，以工伤保险为例，农业户口性质不享有的比例高达 66.92%，但非农业户口新居民不享有的比例为 49.75%，可以看出不同户口性质的新居民在公共服务的享用上存在差距。

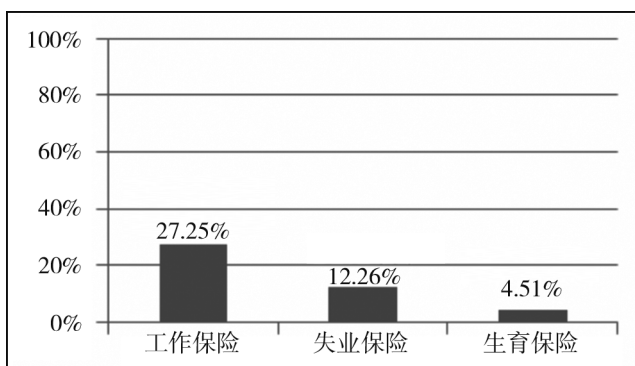


图 3-10 浙江省新居民工伤、失业、生育保险享有情况

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理

#### 4. 住房服务享有情况分析

住房公积金的缴纳虽与户口性质无关，但必须得有单位，因为公积金账户必须由单位来办理，个人是无法办理的。但不是每个单位都愿意为职工缴纳的，特别是对于非本地户籍的职工，很多单位都以流动性大为理由不愿为其缴纳公积金。籍贯安徽、江西和湖北的新居民享有住房公积金的比例（如图 3-11 所示）连 1% 都不到，安徽籍新居民享有住房公积金的比例只有 0.34%，江西籍为 0.51%，湖北籍为 0.86%。值得注意的是，这一数据在“乡—城流动”与“城—城流动”两种类型的新居民中并未有明显差距，农业户口享有比例为 0.03%，非农业户口为 3.37%，因此新居民住房服务供给基本处于空白阶段，这也解释了为什么新居民租房比例高、购房比例低这一现象。在租房这一选择中，新居民倾向选择房租低、环境差的农民私房，人均每月缴纳房租只有 210 元，新居民选择的房子租金绝大多数位于 500 元以下，从中可以窥见新居民的居住条件（如图 3-12 所示）。

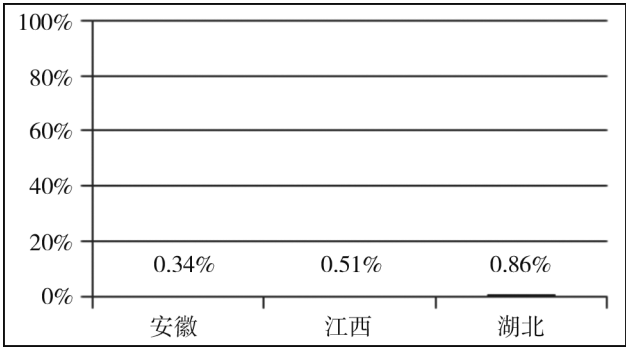


图 3-11 浙江省新居民住房公积金享有情况（按户籍划分）

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理

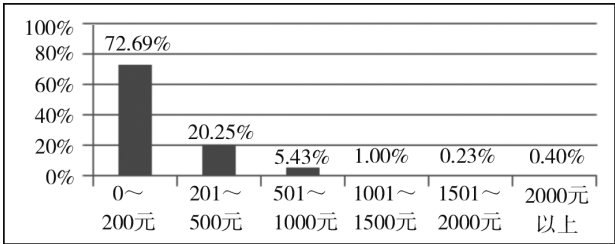


图 3-12 浙江省新居民人均每月缴纳房租情况（按户籍划分）

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理

5. 教育服务享有情况分析

2013 年浙江省新居民随迁家属占比达到 14%，比 2010 年上升 1.5 个百分点，随迁家属中主要是少年儿童。2013 年浙江省随迁子女比上年增长 6.9%，达到 139.8 万人。小学阶段为 111.9 万人，初中阶段为 27.9 万人，全省义务教育阶段的在校生每 4 个就有 1 个是随迁子女，这种趋势近年来基本以每年 1 个百分点的幅度在上升。但在子女教育服务的供给中，浙江省却对义务教育这一基本公共服务设置了条件，国务院 2016 年 1 月实施的《居住证暂行条例》中明确将义务教育作为居住证配套的基本公共服务。浙江省人大 2015 年 7 月公布的《浙江省流动人口居住登记条例（修订草案）》中却将随同的子女义务教育、住房保障等公共服务纳入积分制度，通过对居住证持有者的相关指标进行量化为其提供子女义务教育服务。浙江省公安厅负责人员在汇报时强调此项草案已向国务院法制办公室做了专题汇报。这种上位法与下位法的明显矛盾之处将使得城市新居民对于居住证赋予的权益提出质疑。

6. 就业服务享有情况分析

浙江新居民整体就业情况较好，就业比例为 93.1%，未就业的新居民中 66% 是为了料理家务和带孩子。但是新居民的主要就业单位为私营企业和个体工商户，前者占比为 54.2%，后者占比为 29.8%，这种特点从新居民的就业身份主要表现为雇员和自营劳动者也可以得到印证（如图 3-13 所示）。新居民在机关事业单位就业的比例为 0.53%，在国有及国有控股企业就业的比例为 1.50%，在集体企业就业的比例为 1.30%，在外企就业的比例为 0.82%（如图 3-14 所示）。在新居民就业单位中，优质就业单位占比极低，甚至可以忽略不计。新居民的就业行业仍是制造业一家独大，占比高达 54.5%，就业职位排在前三位的分别是生产运输设备操作人员、生产人员及商业、服务人员，三者的占比分别为 57.4%、43.2% 和 35.4%。造成这种结果的原因有两点：一是新居民自身教育程度的影响；二是户口性质的影响，农业户口性质新居民在制造业的占比大于非农业户口新居民的比例。综合分析以上数据，就业技能培训及平等就业机会是新居民就业服务供给的重点。

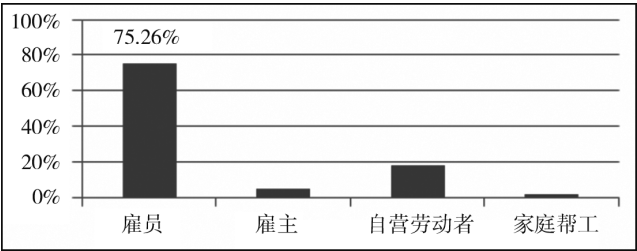


图 3-13 浙江省新居民就业身份划分情况

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理



图 3-14 浙江省新居民优质就业情况

资料来源：根据 2013 年流动人口动态监测数据整理

### 三、浙江新居民公共服务供给趋势变化

#### （一）现行方式：大人口机构统筹型与专业机构协调型结合

虽然理论层面不断强调城市新居民对本地经济社会发展的作用，但在实践层面现行的服务理念还是以治安防范为主，因为 90% 的地区普遍采用北京市的“治安为基，管理拓展”型管理方式，典型特征是以政法委或综合治理办公室及公安局等具有执法权的组织机构作为牵头单位。这种管制型管理模式主要完成信息汲取和管理控制两方面的工作，但是因为管理主体的混乱造成信息封闭，因此此种管理模式并不高效。这种管理模式还奉行早期将人口作为资源消耗的原因，没有将人口作为资源创造的来源，造成的结果就是管理主体包容性不足，管理客体融入度不高。随着我国整体经济体量的上升，在经济发展到一定阶段后，与民生相关的公共服务问题自然走上前台。2015 年中央深化改革小组会议、中央财经领导小组会议和国务院常务会议先后召开，主要就是围绕七大民生问题，在七大民生问题中排在首位的就是如何解决农民类新居民市民化的问题。“服务型政府”已从执政理念向实际操作转变。在此背景下，浙江地方政府进行了有益探索，将“大人口机构统筹型”模式和“专业机构协调型”两种方式结合使用。

##### 1. “大人口机构统筹型”模式

“大人口机构统筹型”管理模式的典型代表有杭州、宁波等，其管理主体与“治安管控型”模式并无区别，但是二者最大的不同是管理理念。在组织结构方面，“大人口机构统筹型”管理模式不再由政法委或公安局牵头，而是由计生委或发改委牵头。在纵向结构设计上市级由计生委牵头成立领导小组，市级主管领导担任组长，负责规划指导工作，区级领导小组负责协调监督工作，镇（街道）领导小组负责组织落实，社区及村级建立社区及村级服务中心负责综合服务工作，形成立体的人口管理体制，大力建立社区及村级服务中心，由其完成政策的“最后一公里”，实现信息收集及公共服务的“一站式”受理。在职能设置方面，人口计生委作为牵头单位一个单位两块牌子，为其增挂“人口管理服务委员会”的牌子，主要履行规划指导及综合协调职能，在其内部职能划分的基础上增设综合协调和信息管理两大职能，匹配办

公经费和人员编制，工作人员由政法委、公安局和人力资源和社会保障局抽调。在信息管理方面，计生委（人口管理委员会）在社区（村）集中采集的基础上建立统一的综合信息服务网络，网络纵向连接市、区、街道（镇）、村，横向连接社保、公安、民政、计生、房管等各个职能部门，各个内部职能部门和外部合作主体根据权限享用相应的信息。“人口管理委员会”负责平台的日常管理、信息统计与分析、政策研究与制定等工作。总之这种模式无论是管理理念还是管理实践都符合新居民服务的发展方向，但问题是长期带有管控人口理念的计生管理人员无论在工作理念、行为习惯、工作能力等方面都要面临转型的困难，这一模式的改进重点在于人员培训及新老人员更替。

## 2. “专业机构协调型”模式

“专业机构协调型”模式又称“嘉兴模式”，目前浙江嘉兴、温州、台州等是这一模式实践的典型代表。“专业机构协调型”模式与“大人口机构统筹型”管理模式本质并无差别，不同之处是其专门成立一个正县级单位负责协调新居民管理及服务事务。在组织结构上建立四级管网，第一级市级设立新居民服务管理局，专门负责新居民服务管理及服务工作，参照公务员法匹配办公经费及人员编制；第二级区级设立新居民服务管理分局，同样配置人员、经费、场所、编制；第三级镇（街道）设置新居民服务管理所；第四级社区（村）级及新居民集中的企业建立新居民服务管理工作站，基层设置协管员岗位，按1:500配置协管员，每个协管员配备手持终端，落实服务政策并完成信息统计。在职责设置上，新居民服务管理局不仅要完成协调工作，同时要落实居住证改革工作。新居民服务管理局下设办公室、教育管理科、督察大队、信息科四个职能部门。办公室主要负责局机关的行政事务工作，协调各科室工作关系。教育管理科负责全区新居民协管员的招录、使用、管理、队伍建设等工作，负责新居民方针政策、法律法规宣传教育工作计划的制订及实施。督察大队负责指导、协调、检查各街道新居民服务管理工作的落实，制定目标管理考核方案，并组织实施阶段性和年度工作的考核，负责组织对协管员队伍的绩效考核。信息科负责新居民服务管理综合信息平台建设、维护、动态管理，全面及时掌握新居民的基础信息及社会管理所需要的相关信息。在人员配置上，新居民服务管理局采取专兼结合方式，一部分来源于公安、社保、民政、高校、政法委抽调的业务骨干，一部分事务人员采用公开招聘，统一通过事业单位人员选拔考试进入。嘉兴模式是对西方国家移民局

的一种复制模式，对于新居民比较集聚的环渤海、长三角、珠三角地区有很好的借鉴意义，但是目前主要的问题集中在新居民服务管理局作为协调部门缺乏行政强制力。

## （二）未来走向：服务侧重下他管转向自管与统一转向分类

### 1. 总体方向：管理侧重转向服务侧重

管理侧重转向服务侧重最明显的表现就是“以房管人、以业管人、以证管人”向“以房服务、以业服务、以证服务”的转变。“以房管人”向“以房服务”转向的核心就是由出租屋安全、消防及卫生管理转向为通过公共服务供给改善新居民的居住条件。原有的“以房管人”的工作重心是围绕房屋出租人展开，通过要求其与派出所、计生委签订《房屋出租治安责任书》，强化其在治安管理和计划生育管理中的责任，预防新居民发生超生行为和违法犯罪行为。现行的“以房服务”的工作重心是如何通过住房供给改善新居民的居住条件。住房供给的三种途径分别是商品房、保障性住房和租赁住房，但是新居民的收入水平不足以支撑其购买商品房，2013年新居民月平均工资在3000元以下的比例高达65%，与之相对的是浙江省商品房9188~25914元/平方米的房价。在保障性租房供给层面，虽然嘉兴等市将新居民纳入保障性住房的覆盖范围，但因为建设用地紧张，新居民数量庞大，以保障性住房解决新居民住房问题的空间并不大。那么出租屋就成了当下解决新居民居住问题的一种有效方式，这种方式对新居民来讲可以获得廉价住房，对本地居民来说可以提高财产性收入，对政府来说可以减轻财政压力，但是出租屋大多集中在城郊结合带、城中村及村改社区，本地农民的自建行为影响了居住环境改善。政府可以通过做好新居民聚集区的公共服务工作，改善新居民居住条件：一是做好基础设施建设服务，加大给排水、供电、供气、环卫、通信的投入力度；二是改善公共服务网点布局，完善文化、教育、医疗等公共服务网点，提高生活质量。

“以证管人”是对拟居住30日以上并有就业意愿的16岁以上外来人口办理居住证，作为其在居住地的身份证明，乡镇（社区）新居民服务所和新居民服务站负责新居民信息采集和录入工作。“以证管人”向“以证服务”转变主要将新居民原本持有的各种证件的功能汇总到一个特制的证件上来，为新居民生活带去方便，对新居民进行市民化服务和属地化管理。目前居住证



是“以证服务”的载体，浙江省新居民管理服务工作领导小组办公室及公安厅以绍兴上虞作为 IC 卡式居住证的试点地区，IC 卡式居住证是集企业管理功能、行政管理功能、公共服务功能及金融服务功能四位一体的居住证（如表 3-21 所示）。

表 3-21 IC 卡式居住证功能内容

功能类别	具体内容
公共服务功能	通过与市民卡、公园卡、公交卡等的对接享受居住地公共服务供给
金融服务功能	通过加载银行卡信息，实现银联服务等各项金融服务
商业应用功能	通过支付功能实现商超、餐饮、电影院、加油站、通信公司等商业消费及优惠活动
企业管理功能	与考勤卡、门禁卡、工资卡对接实现企事业单位对员工的信息化管理

“以业管人”的着手点是以用工单位作为第一责任人，由其负责统计信息、核实身份、督促办理居住证，每年与公安机关签订《治安管理责任书》，落实其信息报告的责任。“以业管人”向“以业服务”转向的核心是由管人转向供给就业服务，具体包括就业促进、就业培训、就业保障三方面的就业服务。就业促进的具体做法是：首先将新居民的医保与城市居民统一；其次规范中介行为和中介市场，解决劳资双方信息交互需求；最后扩展就业渠道，以创业推动就业，为新居民提供创业的制度环境，从税收、金融等方面提供特殊扶持。就业培训是在培训内容上设计与工作直接相关的技能培训。但由于缺乏资金支持，新居民接受就业培训的比例较低，并不利于实现非农就业转移。就业保障的供给方式是营造正规就业环境，设立专门的劳动权益服务热线和解决欠薪的联席会议，但新居民在就业权益受损时，其维权能力较弱，以劳动仲裁和劳动诉讼为例，提请劳动争议需要新居民具备专门的知识 and 一定的经济支付能力，但这些都是新居民所缺乏的。因此要保障新居民的就业权益，首先，政府必须由道义角色向责任角色转变，就业保障不是送温暖工程的组成部分。其次，继续出台新居民权益保障法律制度，比如完善《劳动法》和《就业促进法》，针对农民类新居民制定《农民工权益保障法》，建立法律援助制度，对就业权益案件建立绿色通道。最后，人力资源社保局及新居民服务管理局的劳动监察职能部门继续加强执法力度，保证监察队伍配置，将拖欠工资、压低工资、随意延长劳动时间、劳动保护不到位等就业权益受损事件纳入职能部门的绩效管理。

## 2. 具体转变：以他管转向自管与统一管理转向分类服务

### (1) 他管转向自管

以他管转向自管的管理机制本质上就是尊重新居民的利益表达诉求，实现对决策制定的参与。第一种方式是将分散弱小的新居民融入社会组织中，比如新居民工会通过集体的谈判力量来降低维权成本，平衡劳资关系和确保劳动者利益，通过组织渠道影响决策反映新居民的意愿。除了工会其他志愿者组织和非营利组织都可以积极参与新居民权益保障事业。第二种方式是吸收新居民中口碑好、影响力强的人员进入管理系统参与新居民管理决策，从而设计出真正适合新居民服务的政策和行动。浙江台州路桥在村级尝试“共建共享促进会”建设模式，绍兴市尝试了“和谐促进会”模式，二者都是在民间组织管理新居民事务方面的创新，通过吸收在当地居住时限较长、在本地居民及新居民中口碑好、通晓本地方言的新居民与当地村委会成员、村党员共同组成促进会领导班子，促进新老居民社会融合。第三种方式是流出地派出机构管理，这种派出机构并不是正式的行政机构，比如党组织派出机构，浙江乐清的流出地派驻党支部自我管理方式极具推广价值。

2012年4月16日建立了以安徽霍邱流动党支部书记陈孝明为负责人的翁垟新居民（霍邱）人民调解委员会。成立一年多来，共计调解案件500多起，遏制各类突发事件20多起，群体性事件4起。特别是从2013年至今，翁垟新居民（霍邱）人民调解委员会已调解案件42起，其中签订书面协议的案件16起，口头案件26起。<sup>①</sup>因此这种“外警协管外口”、“外商协管外口”、“新居民自我调解组织”等“以外管外”合作平台切实保障新居民合法权益，全力维护、服务到位、管理有序。

### (2) 统一管理转向分类服务

原有对新居民的管理为统一进行防范式管理，浙江应用最多的是安全级别分类管理办法，将新居民按安全级别分为三类。第一类是一般新居民，常规管，协管员按季走访，登记信息和进行宣传教育。第二类是重点新居民，重点管，以熟悉和掌握为主，每月走访一次。社区民警要逐人见面并核实身份和现实表现，采用“四查看”工作方法，即查证件看来历、查职业看来由、查收入看反差、查前科看表现。社区民警要定期通过新居民居住地门卫、治

<sup>①</sup> 温州公安网：《乐清流动人口“以外管外”管理机制见成效》，[http://www.zj.stats.gov.cn/tjfx\\_1475/tjfx\\_sjfx/201409/t20140930\\_145937.html](http://www.zj.stats.gov.cn/tjfx_1475/tjfx_sjfx/201409/t20140930_145937.html)，2013年7月9日。

安积极分子、邻居查访其现实表现，敏感日和重大节日与新居民逐一见面谈话，建立工作档案并随时将工作情况记载入档。第三类是高危新居民，以查证和控制为主，每周走访一次，由社区民警直接进行管理，采集信息（包括照片、居住处所、通信联络方式、主要活动场所、交往人员、体貌特征、技能特长、交通工具、犯罪事实，有条件的尽可能采集指纹信息），上网比对并建立档案。伴随流动人口在居留地居留意愿的上升，犯罪以流动形式发生的频次也在降低，统一防范式管理已经不适用于当下的实际，它不仅造成资源浪费，而且服务的效果不佳。因此由统一管理正向分类服务转变，按照一定的标准对新居民进行分类，比如根据流动类型、学历技能水平、政治面貌、收入水平、家庭规模等进行分类，根据分类提供不同类型的公共服务。分类服务取向并非是在群体间人为制造不平等，而是根据新居民的不同需求精准供给公共服务，克服供给与需求不对等造成的非均衡问题。

## 四、浙江新居民公共服务供给成效分析

### （一）决策机制：供给主导向需求主导转化

一是建立专门机构承接或转接新居民的利益诉求。目前涉及新居民公共服务供给的部门有 28 个，因此浙江各地专门设立了新居民服务管理局这一组织机构，作为协调各个公共服务供给部门的专属单位。其下设办公室、教育管理科、信息科、督察大队四个职能部门。协管人员按 1:500 进行配比，一半隶属于公安部门，一半隶属于新居民服务管理局。新居民服务管理局的局长往往同时兼任区级领导职位，由其统一指导、协调和解决新居民有关问题。

二是新居民动态监测与新居民公共服务需求调查同步进行。新居民服务管理部门依托国家卫计委流动人口管理司布置的动态监测任务调查新居民的公共服务需求，浙江温州、宁波、嘉兴等地的决策咨询委员会拨付专项资金用于委托第三方进行需求调查，对新居民的公共服务需求进行排序，根据现有资源集中解决优势需求。调查显示子女教育、医疗、住房是亟待解决的三大需求，子女教育排在第一位，近些年来浙江各类公共服务供给文件基本都是围绕子女教育服务这一需求制定的。2010 年浙江省教育改革试点项目《高等学校招生考试制度改革试点》就已经将随迁子女义务教育纳入改革范围，

浙江教育部门拟定《关于做好外省籍进城务工人员随迁子女接受义务教育后在浙江省参加升学考试工作的实施意见》，并于2013年开始实施，各地方政府纷纷根据实施意见制定了本地区的供给政策，2016年宁波将随迁子女中考也纳入政策的实施内容。针对以城市新居民为代表的群体对医保社会保障服务异地衔接的需求，2016年总理在答中外记者问中提出了医保报销异地衔接的时间表，提出两年内实现医保异地报销，第一步先解决省内异地报销衔接，第二步实现住院费用报销异地衔接，第三步实现医保全国衔接。浙江在医保的异地衔接方面目前已经实现省内医保衔接及省外住院费用异地报销。

三是各地新居民服务管理局牵头成立新居民代表委员会。新居民代表不仅可以参加有关其切身权益的公共决策的听证会，还可以就其关注的居住条件、子女上学、劳动保障、政策宣传提出建议，这种方式使政府及时掌握新居民动态，根据需求制定对策。各地政府定期召开由政协、新居民局、政法委、街道联合举办的座谈会，新居民代表提出目前比较迫切的需求集中在住房、子女教育两大问题上，个别代表提到要增加公交车，方便上下班出行。在政协委员和人大代表中也出现了新居民代表，如2015年温州出现了新居民当选全国人大代表的情况，其代表新居民向全国发声，提出新居民的诉求。

## （二）效率机制：引入信息化网络操作平台

浙江将新居民公共服务工作纳入全省经济及社会发展规划，并具体出台了相关政策保障新居民的民生、民主及民权。为适应信息化时代的要求，将信息化网络操作平台和手持终端采集系统应用于新居民公共服务供给中。

目前各地新居民管理局拥有自己的电子政务平台，直接链接到浙江省政府网络平台。在此平台上，不仅可以进行信息查询，还可以在线进行信息申报。浙江省新居民综合信息平台自2011年11月开通试运行以来，经过系统调试、测试，运行稳定，目前数据已达到与公安部门的平台实时同步。各地新居民服务管理局为充分发挥新居民综合信息平台的数据优势，通过从无到有，以点带面，逐步开通的方式，在保证安全的前提下，将账号分配到新居民服务管理所、办事大厅、劳动、计生、卫生、教育、民政等各个部门。新居民服务管理局严格按照《浙江省综合信息平台管理办法》文件要求，建立健全信息采集、录入、审批、保密、责任、数据分析等多项信息管理制度，要求各街道要结合省、市、区有关要求，切实加强平台安全管理，定期与不

定期对平台使用人员进行考核,当信息平台操作人员变动时,及时派遣技术人员在一线面对面指导操作运行程序,要求专人负责保管 VPN 账号及密码,定期更改口令,确保使用安全。不仅为公共服务供给部门提供了信息支持,而且提高了政府决策能力、监管能力和公共服务水平。

同时浙江完成开发“流管通”智能终端采集系统,手持移动信息采集终端提高了信息的采集效能。浙江省 2013 年 11 月在温州召开了新居民信息采集现场会,推广流管通信息采集系统工作经验,同时开发了与之相配套的企业自主管理系统。以温州为例,共有 723 家企业开通该系统,报送信息 96080 条,注销 11854 人,使用率达 92% 以上。

### (三) 协同机制:财政保障与协作网络建设

#### 1. 制度与财政双保障

在供给的制度配套上,浙江给予一定的创新空间。2014 年 10 月浙江在嘉兴市、杭州市滨江区、宁波市北仑区、永康市、舟山市普陀区和温岭市进行了居住证改革试点工作;2016 年国家在浙江改革经验的基础上推出了居住证管理条例。各地新居民服务管理局除了宣传并执行国家各项专项法律法规之外,在居住证的办理上严格依据浙江省关于“临时居住证”和“居住证”的办理规定进行居住证的申领和发放。在给户籍做减法的同时给居住证做加法,浙江又引入广东地区的积分制制度,根据浙江省的实际情况制定新居民积分制管理细则。积分累计达到一定分值的新居民,且无违反计划生育政策规定的可优先享受义务教育阶段入读指定公办学校的待遇,优先安排入住安心公寓和纳入浙江省公共租赁房、经济适用房、限价房的保障范围,还可享受每年一次免费体检,公积金 2 万元的提取额度,就医过程中实行诊费全免等各项优惠政策。目前新居民对于积分制管理的参与度大幅提升,2013 年相比 2012 年的申请数量上升了 3.5 倍,审核通过率为 82.5%。浙江省 2014 年 5 月推出了积分管理卡,作为参加积分制管理新居民的身份卡和便利卡,新居民带上身份证和积分管理卡就可以享受到相关优惠。

在财政配套上,为职能部门涉及新居民的专项公共服务配套经费。如在教育服务供给中,为了促使新居民由“生存型”向“发展型”转变,各地严格执行《关于加强新居民学历教育工作的实施意见》,中专以上学历取得毕业证书者可享受 3000 元补助,获得国家级实用型专利者将全额报销学费。除了

各职能部门有新居民公共服务供给的配套经费外，新居民服务管理局作为新居民公共服务的专门协调机关也有专项经费保障。目前各地新居民管理局基本配套关爱慰问专项经费为 25 万元，新居民管理局利用此项经费定期开展“四送”活动，即“春风送岗位、夏季送清凉、金秋送助学、严冬送温暖”等载体活动，专项宣传经费 8 万元用于相关的法律、法规、政策的宣传活动。

## 2. 协作网络建设

新居民公共服务供给中协作网络建设的具体做法是：一是积极协同统战部成立了覆盖到区级层面的“新居民党外人士联谊会”。如台州椒江区新居民服务管理局经过 3 个多月的走访推荐，会同区委统战部成立浙江省全省首个区级层面的“新居民党外人士联谊会”，并在 2014 年 4 月中旬召开了首届新居民党外人士联谊会成立大会，为新居民提供一个聚会联谊、交流经验、沟通信息、互助互勉的大平台。建立了“政民互动短信群发平台”，定期或不定期地向新居民发送区政策法规、惠民政策、居住证申办、好人好事宣传、节日祝福等内容，同时在各区各街道陆续成立了分会。二是推进新居民双向协作项目常态化开展。为进一步提升新居民服务管理局社会管理能力和水平，积极构建与探索新居民服务管理工作“两头抓、双向管”的协作机制，2014 年杭州、温州、台州、宁波等地分别与新居民流入人口相对集中的安徽、江西、湖北、重庆等地建立双向协作联络机制，为进一步推进两地协作项目常态化联系与沟通，引进了 1 名外警协助新居民管理工作。三是开展新居民人才库人员排摸工作。新居民服务管理局的信息科联合各街道新居民所挖掘了一批在经济社会发展进程中起到先锋模范作用的新居民人才。某地级市的某行政区在库新居民人才数量已达 694 名，这些人才全部纳入新居民积分制管理，每 30 名新居民人才与 1 名局机关干部结对，组织其积极参政，发挥榜样带头作用。四是开展新居民志愿者服务工作。发动街道（镇）及社区（村）两级新居民志愿者服务队开展各种志愿服务活动，包括义务植树、创卫行动、献爱心等。为壮大志愿者服务队伍，各地新居民管理服务部门设计了新居民志愿者宣传手册，宣传和壮大志愿服务队伍。

## （四）责任机制：职能指标向服务指标转化

浙江省新居民公共服务供给责任实施的成效主要体现在职能指标向服务指标的转化上。政府绩效评估一直以来都是以职能为中心设计指标，如机关

作风、党建工作、队伍建设等。主管部门是绩效指标的开发主体和执行主体,新居民公共服务供给部门作为政府行政部门在绩效评估中也强调以职能为中心的过程评估。浙江对这种绩效评估的导向进行了调整,在原有的职能评价指标外加入与公共服务供给相关的指标。既然要重视新居民公共服务的质量和效果,必须将服务供给部门的绩效评估与新居民的需求结合起来,将职能运行的过程导向评估转为供给结果导向的评估。浙江新居民服务部门现行的绩效评估指标不仅包括职能运作指标,也包括公共服务指标,保证政府通过绩效评估引导政府部门的职能运作,将其与新居民的公共服务需求结合起来(如表3-22所示)。

表 3-22 2013 年绍兴开发区新居民服务管理工作年考细则<sup>①</sup>

项 目	分数	考核方式	考核部门
组织保障	24	实地抽查 查看相关文件、会议记录、工作 完成情况记录等资料	区社会事业局(综合治理办公室)
宣传工作	4	实地抽查 查看资料	
队伍建设	19	查看人员名册及工资发放单、培 训记录和实地抽查	区社会事业局
党建工作	2	查看资料	区政治处
经费保障	10	查看资料	区财政办
台账标示	4	实地检查 查看资料	区社会事业局(综合治理办公室)
基础服务项目	8	实地检查 查看资料	区社会事业局(综合治理办公室) 新居民代表
治安管理	8	实地检查 查看资料	区公安分局
其他项目	21	查看资料	区社会事业局(综合治理办公室) 区政治处 区总工会
加分项目	20	根据上报材料校对核实	区社会事业局(综合治理办公室)

<sup>①</sup> 绍兴市政府:《关于印发〈2013 年度斗门、马山镇和袍江公安分局流动人口服务管理工作绩效考核办法〉的通知》, [http://www.sx.gov.cn/art/2013/9/18/art\\_7593\\_93797.html](http://www.sx.gov.cn/art/2013/9/18/art_7593_93797.html), 2013 年 9 月 18 日。



杭州新居民公共服务供给绩效考评将公共服务单独作为一个维度，权重占比为 23%（如表 3-23 所示），具体的 7 个指标分别是：流动人口劳动关系职工满意度、流动人口随迁子女入园入学满意度、流动人口已婚育龄妇女对计划生育服务管理的满意度、推广应用流动人口综合信息平台、推广宣传新杭州人帮帮网、上报流动人口管理服务信息、协助编发《新杭州人》刊物。7 个指标中有 3 个指标来源于新居民的主观感受，由流动人口办公室提供数据。这种职能指标向服务指标转变明确了政府的绩效导向是引导服务部门在供给中要作为、敢作为，而不是仅仅履行日常职能。

表 3-23 杭州流动人口办公室绩效评估表<sup>①</sup>

项 目	内 容	分值
组织队伍 建设（22 分）	1. 机构健全、人员到位、实体运作	2
	2. 加强基层所站建设	2
	3. 健全流动人口管理服务经费保障机制	2
	4. 以区府办或区流口办名义，与 1 个以上流出人口相对集中地新建区域协作机制，并适时开展相关工作	2
	5. 流动人口服务管理协会区级分支机构运作良好	2
	6. 按时保质完成调研实践课题	4
	7. 每月按时上报流动人口数据变化及分析情况	2
	8. 配齐配强流动人口专职协管员	2
	9. 举办流动人口专职协管员专业培训 2 次以上	2
	10. 按时完成省、市流动人口办交办的工作任务	2
公共服务 （23 分）	1. 流动人口劳动关系职工满意度	5
	2. 流动人口随迁子女入园入学满意度	5
	3. 流动人口已婚育龄妇女对计划生育服务管理的满意度	5
	4. 推广应用流动人口综合信息平台	2
	5. 推广宣传新杭州人帮帮网	2
	6. 上报流动人口管理服务信息	2
	7. 协助编发《新杭州人》刊物	2

<sup>①</sup> 杭州市流动人口网：《杭州市流动人口办公室绩效评估办法》，<http://work.xhzbww.com/pag-esf.htm?moduleid=4028809133f1fa570133f26a4ca2000d&mcid=8a7fc4834a6fa886014b53e657600069>，2015 年 2 月 4 日。

续表

项 目	内 容	分值
社会管理 (55 分)	1. 流动人口居住登记率达到 85%	5
	2. 流动人口地址准确率达到 70%	10
	3. 流动人口联系方式准确率达到 70%	5
	4. 加强出租房屋管理工作	5
	5. 推进流动人口居所出入智能门禁建设	10
	6. 推进流动人口重点社区（村）的网格化管理服务模式	10
	7. 推广“新杭州人家园”微信公众平台，探索自主申报工作模式	10
加加分 项目	1. 流动人口管理服务各项工作获国家、省、市领导批示肯定；荣获国家、省级、市级荣誉；在国家、省、市推广	5
	2. 及时完成上级部署的试点任务，并经评估确有成效	5
	3. 因履行职责不到位引发流动人口较大群体性事件及其他较大恶性事件	-5
	4. 因履行职责不到位被市级及以上媒体批评报道，并查证属实；因工作不到位被省平安考核扣分；其他因管理服务工作不到位被查证通报	-10

## 第四章 新居民公共服务供给机制的有效性分析

本章将根据第一章中新居民公共服务供给机制的逻辑建构，以社会融合作为供给绩效的测量角度测量新居民公共服务供给机制的有效性。社会学研究为新居民公共服务供给机制的有效性研究提供了依据，社会学从社会融合、生活质量、公共服务和心理归属四个维度对城市新居民进行考察，研究结果表明公共服务是影响社会融合的最大相关因子。<sup>①</sup>下文通过在浙江实地调查的数据，运用结构方程方法分析新居民公共服务供给机制对社会融合的正向作用，验证新居民公共服务供给机制对于社会融合的改善作用，进而证明新居民公共服务供给机制的有效性。

### 一、研究方法

#### （一）结构方程

结构方程模型简称为“SEM”，是一种建立、估计和检验因果关系模型的方法。结构方程模型既包括观测变量，也包括潜在变量，能够清楚地分析单项指标对总体的作用和单项指标间的相互关系。管理领域的问题往往涉及多个因果变量且变量往往无法直接观测，传统统计方法在此方面存在不足，结构方程模型正好可以弥补此种不足。其具体优势体现在五个方面：一是在计算某一因果变量的关系时能够同时考虑多个变量的影响。二是允许变量存在测量误差，管理学领域的很多测量变量往往无法用单一指标衡量，特别是主观测量变量往往含有误差，因此传统统计方法计算的相关系数与结构方程计算的系数相差较大。三是可以同时分析因子关系与因子结构，传统统计方法

---

<sup>①</sup> 梅建明、熊珊：《基于“四个维度”的农民工市民化实证研究——对 3318 份调查问卷的分析》，载《中南民族大学学报》，2013 年第 4 期，第 124 页。

中如果想要了解潜在变量之间的关系,需要完成两步,第一步证明潜在变量的测量指标即题目与变量之间的关系(因子负荷),第二步是计算潜在变量之间的相关系数,结构方程可以实现两步合一。四是弥补传统分析中一个指标只能从属于一个因子的不足,结构方程具有更好的弹性,允许某一指标反映不同的因子。五是不仅仅估计单一路径的关系强弱,关键是可以计算不同模型整体拟合程度。Lisrel、Mplus、EQS等软件都可以实现结构方程模型构建的功能。综合衡量输入形式灵活、操作相对简单、拟合结果清晰等优点,本书选择应用AMOS22.0及SPSS17.0对调查数据进行分析。

## (二) 分析流程

结构方程模型是一个应用范围相当广泛的统计技术,在具体分析时,不同类型的结构方程模型却有着非常相似的基本分析步骤。

### 1. 理论分析

结构方程模型的应用价值在于对研究假设的验证与解释,其本身并不能建构模型。因此若想应用结构方程模型必须首先建构概念模型,在理论分析的基础上,应用结构方程模型判断理论假设是否成立,研究假设可以根据已有研究和实践经验得出。

### 2. 模型建构

这一步骤主要解决两个问题:一是建构观测变量(即指标,通常是题目)与潜在变量(即因子,通常是概念)的关系;二是建构各个潜在变量之间的关系,这一过程涉及模型变量和参数的设置,模型设定的呈现方式可以有路径图和矩阵方程两个选择。

### 3. 数据获取

因为潜在变量作为一个概念不能直接进行观测,因此需要根据确定的观测变量获取数据资料进行模型分析。数据获取过程具体包括:首先进行量表设计与预检测,对观测变量进行调整;其次选取合适的抽样技术、问卷正式发放与回收;最后对调查数据进行信度及效度的检验,进行数据一致性和有效性分析,保证数据能够防止模型分析时产生错误的拟合结果。

### 4. 模型拟合与评价

模型拟合程度以指数反映,整体拟合指数的第一个指标是卡方与自由度的比值,其值在2:1~3:1之间是可以接受的;第二个指标是 $P$ 值, $P$ 值要求

小于 0.1。除此之外,还有规范拟合指数(NFI)、不规范拟合指数(NNFI)、比较拟合指数(CFI)、增量拟合指数(IFI)、拟合优度指数(GFI)、调整后的拟合优度指数(AGFI)、相对拟合指数(RFI)、均方根残差(RMR)、近似均方根残差(RMSEA)等指标用来衡量模型与数据的拟合程度。一般在大样本情况下,NFI、NNFI、CFI、IFI、GFI、AGFI、RFI 大于 0.9,RMR 小于 0.035,RMSEA 小于 0.08,表明模型与数据的拟合程度较好。<sup>①</sup>

### 5. 模型修正

依据相关理论或有关假设,提出一个合理的先验模型,监察潜变量(因子)与指标(题目)间的关系,建立测量模型,优势是可能增删或重组题目,对每一个模型检查标准误差、 $t$  值、标准化残差、修正指数及各种拟合指数,据此修改模型并重复这一步。

### 6. 结论解释

根据模型拟合、评价及修正的结果,对模型分析结果进行归纳整理,判定研究假设是否成立进而判定研究模型是否成立,完成最终的分析报告。

## 二、实证模型与评价指标

### (一) 模型构建

新居民公共服务供给机制的本质是新居民供给公共服务过程中资源配置的方式,在供给主体上强调提供者与使用者互动,在供给方式上倾向于效率至上的市场主义,同时重新强调政府的公共服务角色保证供给重归公益。在具体动态运行过程中包括体现互动的决策机制、体现互补的效率机制、体现互联的协调机制及体现互制的公平与责任机制。通过这一整套动态的制度安排实现公共资源的优化配置,给予因为自由流动而产生的“新居民”这一社会群体以真正的名分,以公共服务供给促进社会融合,使其不仅在经济上与居住地融合,重要的是在文化、身份、社会网络和心理上融入城市。本书将以新居民公共服务机制和社会融合为研究对象,通过建立新居民公共服务供给机制和社会融合的研究假设,利用 SPSS16.0 和 AMOS22.0 软件,采用结构方程模型方法对该假设进行验证。

<sup>①</sup> 安徽省预防医学会、安徽省医学会:《安徽省 2010 年度流行病与卫生统计学学术论坛资料汇编》,2010 年版。

1. 基于动态过程的供给机制

新居民公共服务供给机制作为一个动态系统，新居民的需求是系统运行的逻辑起点，具体分解包括三个组成部分。决策层是整个供给机制运行的开始，供给主体政府根据决策博弈机制的运行结果决定提供服务的必要性、迫切性、层次性。生产层主要是通过效率机制、公平机制与协同机制实现新居民公共服务的精益生产。效率机制就是根据区域差异及不同供给领域选择有效率的组合；公平机制是在保证新居民土地权益的前提下，实现基本公共服务的无差别供给及优质公共服务的梯度供给；协同机制是从资源协同、主体协同、流程协同、利益协同方面实现公共服务的无缝隙供给。绩效层是新居民公共服务供给的输出层，它通过制定标准、衡量偏差达到纠正偏差的目的，控制监督本身不是目的，绩效层的责任机制通过控制监督使供给机制的运行始终围绕着新居民的需求。根据新居民公共服务供给机制逻辑框架，通过分解新居民公共服务供给动态过程，得出决策机制、效率机制、公平机制、协同机制、责任机制五个维度，认为这几个方面是新居民公共服务供给机制能否有效运行的影响因素（如图 4-1 所示）。

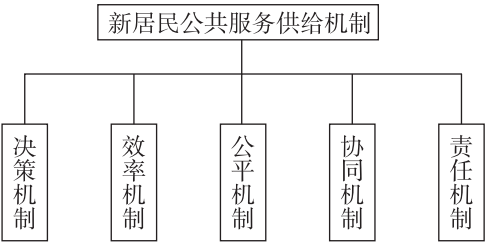


图 4-1 新居民公共服务供给机制构建

2. 基于社会融合的供给绩效

社会融合作为一个与社会排斥相对应的概念，它的内涵是如何保证被排斥的社会群体享受正常的社会福利，获得必要的资源融入居住地的经济、社会、文化生活。新居民作为城市中的边缘群体，其融入城市的前提是获得必要的资源。公共服务供给问题与社会融合的逻辑关系在于：公共服务供给的不均造成了新居民群体与户籍人口的差异，进而影响其对居住地的认同和归属。在人口调控的基调下，以新居民公共服务供给机制满足新居民的需求是实现其社会融合的现实路径，因此可以用社会融合衡量新居民公共服务供给机制运行情况，在新居民公共服务供给客观数据更新速度慢、开放程度弱的现实条件下，以社会融合作为测量新居民公共服务供给机制运行效果的标准，

不仅符合供给机制的运行目标，而且在实践上更具操作性（如图 4-2 所示）。

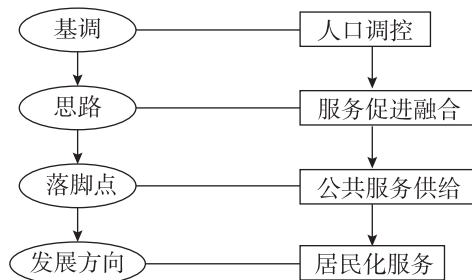


图 4-2 公共服务供给与社会融合的逻辑关系

社会融合的分类原则主要包括两种：一种是基于“社会子系统”原则进行分类，往往将社会融合分为政治、经济、社会、文化四个维度；一种是基于“结构—行动者”原则分为制度、行为、心理三个维度。<sup>①</sup>国内学者对于社会融合的分类多数是按照这两种分类原则设计的框架结构设计社会融合的维度，一是悦中山、李树茁根据社会融合的纵向层次提出“文化融合、社会经济融合、心理融合”三个维度（如图 4-3 所示）；二是陆淑珍、魏万青根据个人群体两个层面提出“心理融合、文化适应、社会交往、经济适应”四个维度（如图 4-4 所示）。本书仍然沿用这两类原则的分类，但是因为调查对象是新居民，因此本书对社会融合的维度划分仅仅针对个体层次，虽然沿用了“社会子系统”分类的名称，但内涵却不相同。经济融合的内涵是新居民的就业与收入情况，社区融合是新居民社会网络与社会参与情况，文化融合是新居民的文化适应与身份认同情况，心理融合则是新居民身体、情绪、价值观的健康程度（如图 4-5 所示）。

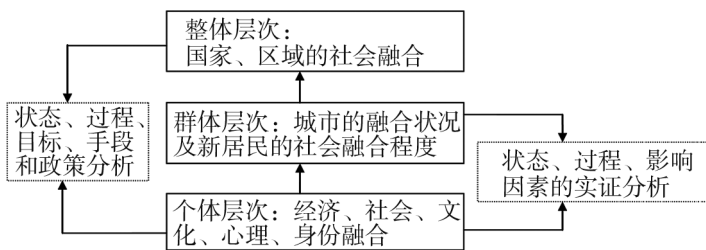


图 4-3 社会融合三个层次的关系<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 陆自荣：《社会融合理论的层次性与融合测量指标的层次性》，载《社会科学战线》，2014 年第 11 期，第 189 页。

<sup>②</sup> 悦中山、李树茁等：《农民工社会融合的概念建构与实证分析》，载《当代经济科学》，2012 年第 1 期，第 1~11 页。

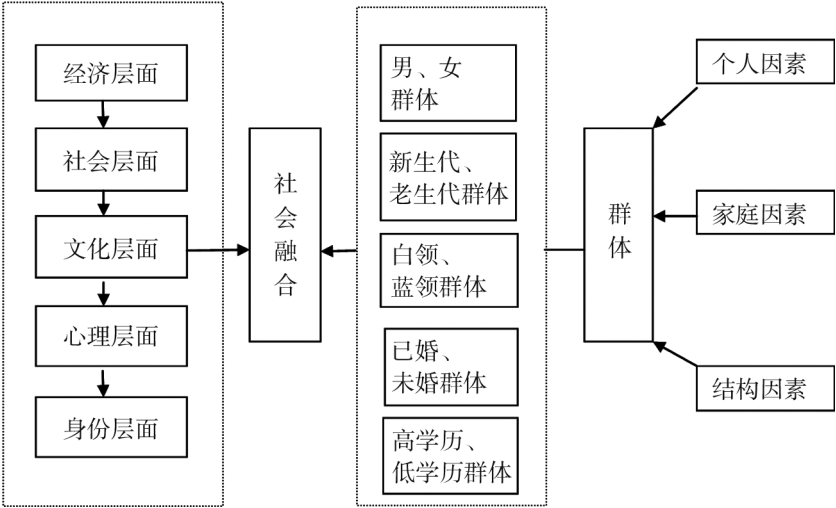


图 4-4 社会融合构成要素分析①

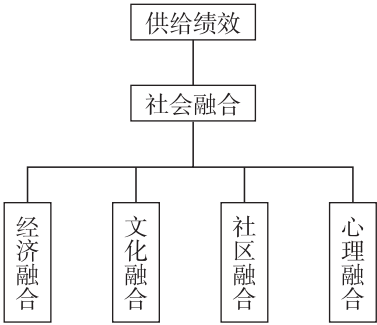


图 4-5 社会融合维度分析

3. 实证模型构建

新居民公共服务供给机制作为一个二阶因子结构，其中决策机制、效率机制、公平机制、协同机制、责任机制五个维度是一阶因子。新居民公共服务供给决策机制通过提高新居民个体需求表达的能力及政府对需求的回应能力来制定新居民公共服务供给的政策。新居民公共服务供给的效率机制是用发展的眼光衡量公共服务类型和性质的变化，通过对各供给方式的优劣性进行对比，结合区域实际效率排列组合。这种效率选择一方面能够使供给方式的选择顺应新居民公共服务供给的变化，另一方面能够切合相应区域的经济

① 陆淑珍、魏万青：《城市外来人口社会融合的结构方程模型——基于珠三角地区的调查》，载《人口与经济》，2011 年第 5 期。



社会发展阶段。新居民公共服务供给公平机制是通过合理程序安排保证新居民公共服务供给，无论在顶层设计还是在底层执行过程中都应该是向全体社会成员开放。新居民公共服务协同机制解决的是复杂系统的整合问题，具体包括资源协同、主体协同、利益协同和流程协同。主体是运转的零件，资源是运转的保障，利益是配合的动力，流程是运转的技术。新居民公共服务责任机制本质上是一种压力激励，通过界定供给主体的责任，并对责任履行进行监控，将监控结果与奖惩机制挂钩避免相互推诿责任的情况。总之，决策机制保证的是对新居民公共服务需求的回应，效率机制、公平机制、协同机制保证的是公共服务的精益生产，责任机制保证的是全程控制。

社会融合是一个二阶因子结构，经济融合、心理融合、社区融合、文化融合四个维度是一阶因子。经济融合是新居民在居住地的居住、就业和收入情况，经济融合是新居民立足居住地的基础，新居民只有完成经济适应，才更有能力与本地居民进行社会交往，更好地被本地居民接纳，经济融合的程度制约其他融合的进度。文化融合包括文化适应和身份认同，文化适应是新居民融入居住地的广度，主要指新居民是否适应当地的风俗习惯、文化理念，是否像本地居民一样为人处世；身份认同是融入的深度，因此文化融合是社会融合的最高形式。社区融合包括社会网络和社会参与，新居民通过社会网络关系的重建，增强对居住城市的社会与文化认同；通过社会参与按照居住地城市的行为规则行事。因此，社会网络重建是关系适应，社会参与是行为适应，社区融合是社会融合的推进手段。心理融合是社会融合的内生机制，外显的身体健康情况、情绪、自我效能、乐观倾向都是新居民融入居住城市的心理资本，这些心理资本和社会资本互相作用形成新居民社会融合的内生机制。总之，经济融合是基础，心理融合是动力，社区融合是手段，文化融合是结果。

在新居民公共服务供给机制及社会融合的二阶因子结构得到验证的基础上，本书构建了一个新居民公共服务供给机制与社会融合关系的假设模型（如图4-6所示）。在该模型中，新居民公共服务供给机制是自变量，社会融合是因变量，决策机制、效率机制、公平机制、协同机制、责任机制是新居民公共服务供给机制的细节变量，经济融合、文化融合、社区融合、心理融合是社会融合的细节变量，预期新居民公共服务供给机制对社会融合具有直接的正向影响。

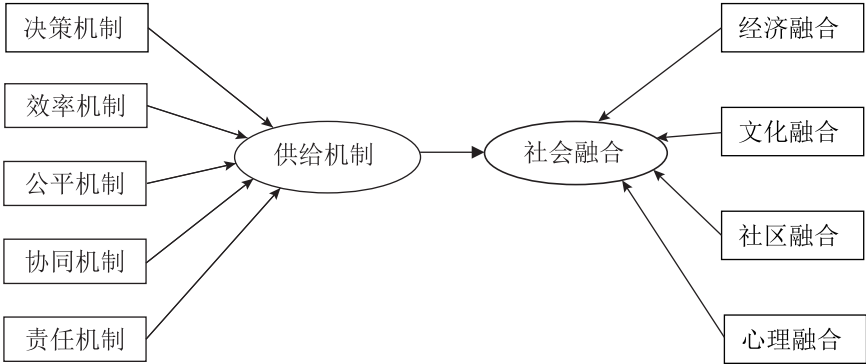


图 4-6 新居民公共服务供给机制与社会融合假设模型

（二）评价指标

前文从理论上论证了为何以社会融合视角测度新居民公共服务供给机制的有效性，同时分析了新居民公共服务供给机制及社会融合的二阶因子。但若要对此关系运用结构方程进行实证证明必须设置能够进行直接观测的观测变量，也就是需对潜在变量进行分解得到观测变量，通过实地调查为后续的结构方程模型分析提供数据支持。

目前学界并未有关于新居民公共服务供给机制观测指标的研究，而且学界对于公共服务供给机制的研究多是以供给主体是“单中心”还是“多元”为切入视角，供给机制模型的核心是政府供给、市场供给、社会供给、志愿供给如何进行“互动、互联、互补”，这种供给机制模型侧重于解决的是供给的效率问题。新居民公共服务供给因为与户籍改革的关联性决定在其供给中除了效率问题外还有如何解决公平问题，公平问题中既包括新居民与本地居民的公平问题，也包括流入地与流出地利益均衡问题。因此，本书根据新居民公共服务供给的决策、生产、绩效三个核心环节设置了新居民公共服务供给机制的五个潜在变量：决策环节的核心是决策机制，其观测变量是决策过程中新居民的利益表达程度如何；生产环节包括效率机制、公平机制、协同机制，效率机制的观测变量是供给主体的互动程度及新居民公共服务供给的信息化建设程度，公平机制的观测变量是新居民土地权益的保障情况及积分供给的指标设计、执行操作及结果应用是否公平，协同机制的观测变量是碎片化部门的联动程度、流入地与流出地的联动程度及财政资源与人力资源的配套程度；绩效环节的核心是责任机制，责任机制的观测变量是责任指标的

界定、履行与监控（如表 4-1 示）。

表 4-1 新居民公共服务供给机制潜在变量与观测变量表

一级指标	潜在变量（二级指标）	观测变量（三级指标）
新居民公共服务供给机制	决策机制	新居民的话语权
		政府中心化执行程度
		反馈环节渠道与方式的健全程度
	效率机制	新居民公共服务供给市场化程度
		社会组织和公民参与新居民公共服务的程度
		新居民公共服务供给信息化程度
	公平机制	积分落户对土地权利的限制程度
		积分指标及标准优化程度
		积分供给中公共服务领域的开放程度
		积分执行中内容简化及程序减少的程度
	协同机制	财政资源协同
		流入地与流出地联动程度
		公共服务供给部门联动程度
		利益相关者联动程度
	责任机制	新居民公共服务供给责任主体界定清晰度
		新居民公共服务供给责任指标清晰度
		新居民公共服务供给责任的履行
		新居民公共服务供给责任环境建设完善程度

社会融合的本质是群体、民族、文化从认知到冲突再到适应的过程。<sup>①</sup>从国际来看，美国学术界对社会融合的研究已经形成了比较完善的分析框架，经历了熔炉论、多元文化及区隔融合三个发展阶段。熔炉论是移民适应、接受流入地的生活方式和价值观念；多元文化论强调主流文化的包容性；区隔融合主要解释的是二代移民自选融合，人力资本丰富的移民融入主流社会，人力资本贫乏的融入城市贫困文化。欧盟的社会融合强调文化多元，以机会平等为基础进行融合，并成立专门的社会融合部门即社会融公司，负责融合政策的制定和社会融合管理事务。中国的社会融合研究与欧盟的社会融合理念接近，田凯认为城市新居民进入城市就是一个再社会化的过程<sup>②</sup>，马西恒认

① 国家卫生和计划生育委员会流动人口司：《中国流动人口发展报告》，中国人口出版社 2011 年版，第 67 页。

② 田凯：《关于农民工的城市适应性的调查分析与思考》，载《社会科学研究》，1995 年第 5 期。

为城市新居民与城市社区的关系已经从隔离排斥转向兼容合作。<sup>①</sup> 张文宏、雷开春认为社会融合分为多个递进的层次，经济融合是基础，社会网络和社会交往是进一步需求，心理融合程度才能体现融合的深度，只有心理和文化适应才能使城市新居民完全融入城市社会。<sup>②</sup> 综合以上研究成果，本书基于经济层面、社会层面、心理层面和文化层面设置了新居民社会融合四个潜在变量，经济层面对应经济融合，根据就业和收入两个维度设置观测变量；社会层面对应社会融合，根据社会网络和社会参与设置观测变量；文化层面对应文化融合，根据文化适应和身份认同设置观测变量；心理层面对应心理融合，其观测变量的设定依据是新居民的身体、情绪及价值观状态，根据 SCL-90<sup>③</sup> 自我健康评估指标衡量新居民身、心、灵的全面健康情况（如表 4-2 所示）。

表 4-2 社会融合潜在变量与观测变量表

一级指标	潜在变量（二级指标）	观测变量（三级指标）
社会融合	经济融合 (就业与收入)	新居民与本地居民收入对比
		拖欠工资的情况
		劳动合同签订情况
		职业病与工伤的风险
		劳动时间长度
		接受政府组织劳务流动意愿
	文化融合 (文化适应与身份认同)	学习本地方言的意愿
		熟悉本地特有的风俗习惯和参加本地民俗活动的意愿
		长期在工作的城市定居的意愿
		认为自己是本地居民的意愿

① 马西恒：《敦睦他者：中国城市新移民社会融合形态的探索性研究——对上海 Y 社区的个案考察》，载《社会科学研究》，2001 年第 1 期。

② 张文宏、雷开春：《城市新移民社会融合结构、现状与影响因素分析》，载《社会科学研究》，2008 年第 4 期。

③ SCL-90 包括躯体化、强迫、人际关系敏感、抑郁、焦虑、敌对、恐怖、偏执、精神病性九个测量因子。

续表

一级指标	潜在变量（二级指标）	观测变量（三级指标）
社会融合	社区融合 (社会网络与社会参与)	需要暂时帮助时找本地朋友、本地同事或邻居的意愿
		重大事情找本地朋友、本地同事或邻居商量的意愿
		请本地朋友、同事或邻居介绍婚恋对象的意愿
		参与单位集体活动的意愿
		向单位或政府提出自己的意见的意愿
		参与社区公共事务的意愿
	心理融合 (身体、情绪及价值观)	头痛；胃痛；腰痛；肌肉酸痛
		感到精力下降，行动减慢
		感到生病后身体难以迅速恢复
		容易烦恼和激动，不能控制大发脾气
		感到孤独、苦闷、担忧
		感到紧张、失眠、睡得不稳、醒得太早
		感到事情很难做，自己没有什么价值
		得失感；成功归因

三、数据获取

（一）问卷设计

问卷设计包括问卷结构和问卷项目，本书的调查目的是证明新居民公共服务供给机制对社会融合是否具有正向作用，问卷项目包括被调查者信息及调查项目。被调查者信息主要是指新居民的人口学特征，调查项目是调查问卷的核心内容，调查项目设计的好坏直接决定问卷的信度和效度。为保证调查的有效性，首先要确定主题和调查范围，根据调查项目架构问卷的主体内容，分析哪些是新居民公共服务供给机制及社会融合的主要资料，哪些是次要资料，淘汰那些不需要的资料。其次问卷的观测变量涉及新居民的主观感受问题，而新居民对于供给机制和社会融合的主观感受程度不是严格的是与否则否，通常用表示程度的选项来加以判断和测定，因此本书采取李克特量表法。李克特量表与沙氏通量表都是社会心理学领域的常用测量量表，但是李克特的独特优势在于它不仅可以用来测量其他一些量表所不能测量的某些多维度

的复杂概念或态度，而且比同样长度的量表具有更高的信度。在具体方向一强度描述语中采用“五点”量表即五个回应等级，按照从不同意到同意及从低到高分五级，分别赋予 1、2、3、4、5 分，虽然有的计量学者主张使用七或九个等级，但是在简单的资料转换后，其平均数、变异数、偏态和峰度都很相似，同时较少的回应等级使回答者能够很方便地标出自己的位置，被调查者只需直接在其主观感受上打“√”即可。

## （二）调查方式与样本确定

模型验证需要大量客观数据的支持，因此问卷调查是一种合适的数据收集方法。调查区域选择浙江省温州、宁波、嘉兴三个具有代表性的新居民聚居城市，之所以选择浙江省作为调查区域，是因为浙江省是我国第二人口流入省份，是长三角地区经济发达省份，新居民比较集中，同时浙江省在新居民公共服务供给领域的探索较早，具有完备的新居民公共服务组织机构。选择温州、宁波、嘉兴三地调查是因为温州和宁波的新居民数量排在全省前列，嘉兴的新居民公共服务供给模式是浙江模式的代表，而且运行最为成熟。在结构方程模型研究中，对于样本量多少合适学术界存在不同看法，比较统一的要求是结构方程模型中，一般要求模型中待估参数与样本比例保持在 1:5~1:10 之间，本书的结构方程的待估参数为 46 个，因此样本量要求在 230~460 之间，从问卷回收的有效率来看，样本量能够满足结构方程实证研究的需要。

## （三）问卷发放与回收

首先，为提高问卷的信度与效度，一是在进行正式的大规模调查之前对温州、宁波、嘉兴三地新居民服务管理部门进行走访，根据基层服务部门的意见调整问项，如公平机制中的土地权益保障问项就是基层面临在积分落户中的棘手问题。二是对问卷进行预测试，2014 年 11 月在温州市（高新开发区）进行了预测试，通过在工业园区现场发放进行数据收集，发放问卷 150 份，回收 148 份，回收率为 98%。通过对问卷进行克隆巴赫系数检验和探索性因子分析后对问卷进行修订，在修订的基础上于 2015 年 11 月开展大规模调查。本次问卷调查的时间是 2015 年 11~12 月，选取温州、宁波、嘉兴三地的工业园区和新居民聚居的城郊结合带，在周末随机抽取新居民进行现场问卷调查。为保证调查者对调查问项的理解程度，要求被调查者在当地必须有

稳定住所和稳定就业，且在当地居住时间为 2 年以上。本次调查共发放问卷 430 份，回收 420 份，回收率为 98%，其中有效问卷 413 份。

(四) 人口特征统计

分析结果显示，在全部 413 名受访者中，男性有 208 人，女性有 205 人，所占比例分别为 50.4% 和 49.6%；年龄最小的为 17 岁，最大的为 60 岁，平均年龄为 28.5 岁；受教育程度选择本科（全日制）的人数最多，为 116 人，占全部的 28.1%，人数最少的为研究生及以上，仅有 2 人，占 0.5%；出生地选择浙江省内（非本地）和外省的人数基本相同，分别占全部的 49.9% 和 50.1%；受调查者的户籍以农业人数居多，为 285 人，占 69.0%；目前居住房屋选择出租屋、单位免费住房（集体宿舍或者单身宿舍）的人数较多，分别为 124 人和 117 人，所占比例分别为 30.0% 和 28.3%，选择工作场所、政府提供的廉租房人数较少，分别为 11 人和 10 人，占比分别为 2.7% 和 2.4%。受访者的人口学特征分析详见表 4-3。

表 4-3 受访者的社会学特征分析 (n=413)

人口学特征		人 数	百分比 (%)
性别	男	208	50.4
	女	205	49.6
受教育程度	未受过正式教育	4	1.0
	小学	12	2.9
	初中	109	26.4
	高中	49	11.9
	职高、技校	14	3.4
	中专	14	3.4
	大专（非全日制）	35	8.5
	大专（全日制）	34	8.2
	本科（非全日制）	24	5.8
	本科（全日制）	116	28.1
	研究生及以上	2	0.5
出生地	浙江省内（非本地）	206	49.9
	外省	207	50.1

续表

人口学特征		人 数	百分比 (%)
户籍	非农业	128	31.0
	农业	285	69.0
目前居住房屋	工作场所	11	2.7
	借助房	17	4.1
	单位免费住房（集体宿舍或者单身宿舍）	117	28.3
	出租屋	124	30.0
	政府提供的廉租房：公租房	10	2.4
	政策性保障房	13	3.1
	自购商品房	121	29.3
社会经济地位	上层	10	2.4
	中上层	27	6.5
	中层	125	30.3
	中下层	114	27.6
	下层	66	16.0
	说不清	71	17.2
单位所有制性质	政府机关	7	1.7
	国有单位	27	6.5
	集体单位	27	6.5
	股份合作单位	12	2.9
	联营单位	5	1.2
	股份公司	24	5.8
	外商投资单位	24	5.8
	港澳台投资单位	8	1.9
	私营企业	239	57.9
	个体经济	27	6.5
	其他	3	0.7
	不清楚	10	2.4
家庭月收入	1000 元以下	4	1.0
	1000~2000 元	14	3.4
	2000~3000 元	54	13.1
	3000~5000 元	144	34.9
	5000~7000 元	63	15.3
	7000~10000 元	71	17.2
	1 万~2 万元	52	12.6
	2 万元以上	11	2.7



## 四、量表检验与模型分析

### （一）信度分析

#### 1. 供给机制部分信度分析

信度分析指的是问卷的可靠程度和稳定程度，采用克朗巴哈系数（Cronbach's  $\alpha$ ）表示，要求克朗巴哈系数在 0.6 以上。供给机制部分各维度及整体的克朗巴哈系数如表 4-4 所示，决策机制、效率机制、公平机制、协同机制、责任机制的克朗巴哈系数均在 0.6 以上，供给机制部分整体的克朗巴哈系数也在 0.6 以上，表明该部分的信度较好。

表 4-4 供给机制部分的信度分析

维 度	克朗巴哈系数	题 目 数
决策机制	0.874	3
效率机制	0.888	3
公平机制	0.895	4
协同机制	0.910	4
责任机制	0.922	5
整体	0.844	19

#### 2. 社会融合部分信度分析

社会融合部分各维度及整体的克朗巴哈系数如表 4-5 所示，经济融合、文化融合、社区融合、心理融合的克朗巴哈系数均在 0.6 以上，社会融合部分整体的克朗巴哈系数也在 0.6 以上，表明该部分的信度较好。

表 4-5 社会融合部分的信度分析

维 度	克朗巴哈系数	题 目 数
经济融合	0.912	6
文化融合	0.926	4
社区融合	0.932	6
心理融合	0.968	10
整体	0.935	26

(二) 效度分析

1. 供给机制部分效度分析

效度是数据真实与否及有效与否的反映，效度越高说明设想与结果越接近。本书采用探索性因子分析和验证性因子分析检验问卷的效度。

(1) 探索性因子分析

KMO 和 Bartlett's 球形检验结果显示：KMO 值为 0.829，近似卡方值为 5206.194，相伴概率 *P* 值为 0.000，表明调查数据适合进行因子分析，以检验问卷效度（如表 4-6 所示）。

表 4-6 KMO 和 Bartlett's 球形检验

KMO 值		0.829
Bartlett's	近似卡方值	5206.194
	自由度	171
	<i>P</i> 值	0.000

因子分析结果如表 4-7 所示，供给机制部分调查数据一共提取到 5 个公因子，其方差贡献率分别为 20.129%、16.732%、16.070%、12.916% 和 12.637%，累积方差贡献率为 78.485%，表明这 5 个公因子代表了该部分 19 个题目的大部分信息。

表 4-7 公因子提取结果

公 因 子	特征根值	方差贡献率 (%)	累积方差贡献率 (%)
1	3.825	20.129	20.129
2	3.179	16.732	36.862
3	3.053	16.070	52.931
4	2.454	12.916	65.847
5	2.401	12.637	78.485

表 4-8 显示了供给机制部分各题目在每个公因子上的载荷值，从中可以看出，各维度题目的最大载荷值均集中于某一公因子上，且分别占有一列，与供给机制部分的设想一致，表明该部分的效度较好。

表 4-8 公因子载荷结果

题 目	公 因 子				
	1	2	3	4	5
A1	0.105	0.051	0.050	0.055	0.890
A2	0.070	0.061	0.109	0.056	0.895
A3	0.035	0.024	0.069	0.055	0.869
A4	0.070	0.103	0.051	0.898	0.096
A5	0.102	0.106	0.036	0.903	0.037
A6	0.035	0.027	0.018	0.885	0.037
A7	0.074	0.127	0.865	-0.005	0.096
A8	0.101	0.067	0.860	0.055	0.077
A9	0.053	0.074	0.891	0.017	0.059
A10	0.084	0.050	0.833	0.047	0.023
A11	0.114	0.858	0.056	0.086	0.054
A12	0.054	0.897	0.072	0.032	0.052
A13	0.112	0.888	0.074	0.100	0.040
A14	0.091	0.862	0.121	0.044	0.009
A15	0.852	0.048	0.082	0.064	0.061
A16	0.870	0.075	0.091	0.045	0.039
A17	0.883	0.006	0.043	0.065	0.057
A18	0.856	0.136	0.062	0.035	0.030
A19	0.856	0.151	0.074	0.043	0.073

(2) 验证性因子分析

供给机制部分调查数据的验证性因子分析结果如图 4-7 及表 4-9、表 4-10 所示，从各题目对相应维度回归系数的显著性和适配度指标值可以看出，该部分的效度较好。

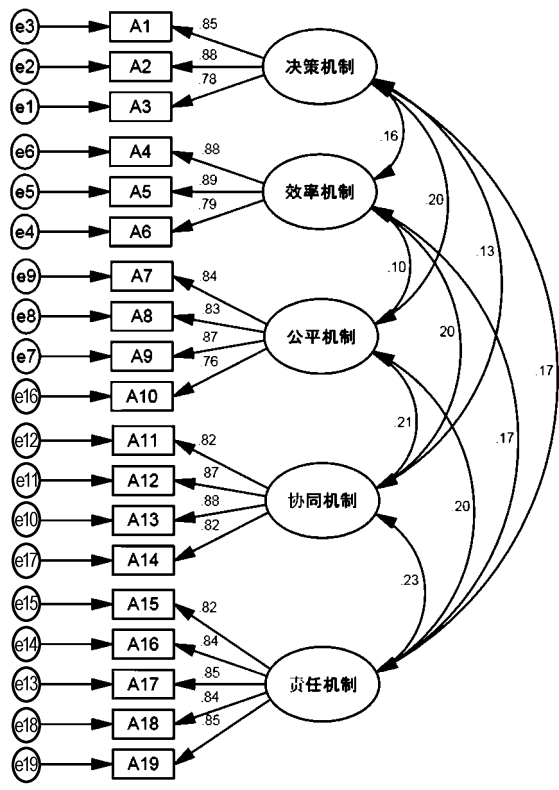


图 4-7 供给机制部分验证性因子分析结果图

表 4-9 供给机制部分验证性因子分析结果表

题目		维 度	回归系数	标准误差	<i>t</i> 值	<i>P</i> 值
A1	<---	决策机制	0.850	0.063	17.581	<0.001
A2	<---	决策机制	0.880	0.061	17.830	<0.001
A3	<---	决策机制	0.778	—	—	—
A4	<---	效率机制	0.880	0.060	19.106	<0.001
A5	<---	效率机制	0.887	0.059	19.192	<0.001
A6	<---	效率机制	0.790	—	—	—
A7	<---	公平机制	0.842	0.047	21.054	<0.001
A8	<---	公平机制	0.828	0.043	20.566	<0.001
A9	<---	公平机制	0.871	—	—	—
A10	<---	公平机制	0.762	0.048	18.166	<0.001
A11	<---	协同机制	0.820	0.047	21.143	<0.001
A12	<---	协同机制	0.870	0.040	23.373	<0.001
A13	<---	协同机制	0.880	—	—	—

续表

题目		维 度	回归系数	标准误差	<i>t</i> 值	<i>P</i> 值
A14	<---	协同机制	0.822	0.045	21.241	<0.001
A15	<---	责任机制	0.816	0.050	20.331	<0.001
A16	<---	责任机制	0.840	0.049	21.311	<0.001
A17	<---	责任机制	0.852	—	—	—
A18	<---	责任机制	0.838	0.049	21.221	<0.001
A19	<---	责任机制	0.848	0.051	21.638	<0.001

表 4-10 供给机制部分验证性因子分析适配度指标值

项 目	$\chi^2/DF$	NFI	RFI	IFI	TLI	CFI	RMR	RMSEA
理想值	≤5.0	≥0.90	≥0.90	≥0.90	≥0.90	≥0.90	≤0.08	≤0.10
结果值	2.242	0.940	0.928	0.966	0.959	0.966	0.036	0.055

2. 社会融合效度分析

分别采用探索性因子分析和验证性因子分析检验该部分的效度。

(1) 探索性因子分析

首先进行 KMO 和 Bartlett’s 球形检验，结果如表 4-11 所示，KMO 值为 0.938，近似卡方值为 10348.381，相伴概率 *P* 值为 0.000，表明调查数据适合进行因子分析，以检验问卷效度。

表 4-11 KMO 和 Bartlett’s 球形检验

KMO 值		0.938
Bartlett’s 球形检验	近似卡方值	10348.381
	自由度	325
	<i>P</i> 值	0.000

因子分析结果如表 4-12 所示，社会融合部分调查数据一共提取到 4 个公因子，其方差贡献率分别为 29.890%、17.637%、16.407%和 12.433%，累积方差贡献率为 76.367%，表明这 4 个公因子代表了该部分 26 个题目的大部分信息。

表 4-12 公因子提取结果

公 因 子	特征根值	方差贡献率 (%)	累积方差贡献率 (%)
1	7.771	29.890	29.890
2	4.586	17.637	47.527
3	4.266	16.407	63.934
4	3.233	12.433	76.367

表 4-13 显示了社会融合部分各题目在每个公因子上的载荷值，从中可以看出，各维度题目的最大载荷值均集中于某一公因子上，且分别占有一列，与社会融合部分的设想一致，表明该部分的效度较好。

表 4-13 公因子载荷结果

题 目	公 因 子			
	1	2	3	4
B1	0.165	0.137	0.749	0.131
B2	0.103	0.151	0.762	0.148
B3	0.128	0.132	0.777	0.136
B4	0.139	0.180	0.847	0.134
B5	0.115	0.145	0.843	0.080
B6	0.172	0.180	0.826	0.143
B7	0.183	0.192	0.165	0.856
B8	0.125	0.193	0.169	0.858
B9	0.148	0.173	0.188	0.850
B10	0.126	0.191	0.192	0.854
B11	0.124	0.826	0.155	0.130
B12	0.073	0.852	0.191	0.130
B13	0.109	0.846	0.168	0.138
B14	0.082	0.828	0.121	0.092
B15	0.081	0.848	0.155	0.160
B16	0.051	0.840	0.143	0.167
B17	0.866	0.090	0.104	0.127
B18	0.887	0.078	0.102	0.107
B19	0.877	0.111	0.095	0.111
B20	0.876	0.101	0.107	0.109
B21	0.900	0.063	0.115	0.090
B22	0.888	0.036	0.120	0.018
B23	0.869	0.120	0.104	0.051
B24	0.821	0.034	0.135	0.152
B25	0.844	0.031	0.122	0.074
B26	0.841	0.086	0.139	0.070

(2) 验证性因子分析

社会融合部分调查数据的验证性因子分析结果如图 4-8 及表 4-14、

表 4-15 所示，从每个题目对相应维度回归系数的显著性和适配度指标值可以看出，该部分的效度较好。

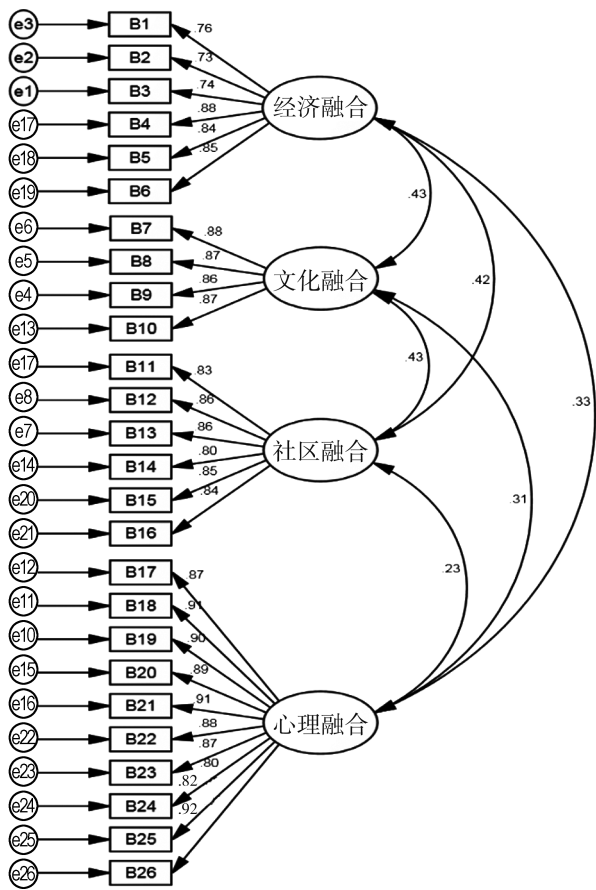


图 4-8 社会融合部分验证性因子分析结果图

表 4-14 社会融合部分验证性因子分析结果表

题目		维 度	回归系数	标准误差	<i>t</i> 值	<i>P</i> 值
B1	<---	经济融合	0.763	0.081	15.629	<0.001
B2	<---	经济融合	0.727	0.066	14.819	<0.001
B3	<---	经济融合	0.742	—	—	—
B4	<---	经济融合	0.878	0.063	18.205	<0.001
B5	<---	经济融合	0.843	0.067	17.428	<0.001
B6	<---	经济融合	0.851	0.074	17.609	<0.001
B7	<---	文化融合	0.884	0.044	23.887	<0.001

续表

题目		维 度	回归系数	标准误	<i>t</i> 值	<i>P</i> 值
B8	<---	文化融合	0. 869	0. 043	23. 203	<0. 001
B9	<---	文化融合	0. 862	—	—	—
B10	<---	文化融合	0. 868	0. 041	23. 145	<0. 001
B11	<---	社区融合	0. 827	0. 037	21. 418	<0. 001
B12	<---	社区融合	0. 860	0. 035	22. 956	<0. 001
B13	<---	社区融合	0. 859	—	—	—
B14	<---	社区融合	0. 802	0. 043	20. 333	<0. 001
B15	<---	社区融合	0. 854	0. 049	22. 671	<0. 001
B16	<---	社区融合	0. 843	0. 049	22. 144	<0. 001
B17	<---	心理融合	0. 874	0. 037	26. 853	<0. 001
B18	<---	心理融合	0. 905	0. 034	29. 337	<0. 001
B19	<---	心理融合	0. 898	—	—	—
B20	<---	心理融合	0. 893	0. 036	28. 327	<0. 001
B21	<---	心理融合	0. 913	0. 035	29. 955	<0. 001
B22	<---	心理融合	0. 880	0. 040	27. 325	<0. 001
B23	<---	心理融合	0. 865	0. 039	26. 262	<0. 001
B24	<---	心理融合	0. 804	0. 034	22. 488	<0. 001
B25	<---	心理融合	0. 819	0. 038	23. 299	<0. 001
B26	<---	心理融合	0. 818	0. 034	23. 249	<0. 001

表 4-15 社会融合部分验证性因子分析适配度指标值

项 目	$\chi^2/DF$	NFI	RFI	IFI	TLI	CFI	RMR	RMSEA
理想值	≤5. 0	≥0. 90	≥0. 90	≥0. 90	≥0. 90	≥0. 90	≤0. 08	≤0. 10
结果值	3. 917	0. 892	0. 880	0. 917	0. 908	0. 917	0. 033	0. 084

(三) 模型分析

从图 4-9 及表 4-16、表 4-17 的结果可以看出，供给机制对社会融合的回归系数为 0. 637，有统计学意义（ $P<0. 05$ ），表明供给机制对社会融合有显著正向影响。在模型适配度指标中，除 NFI、RFI 略低于理想值外，其他指标均在理想值以上，表明模型的适配度较好。



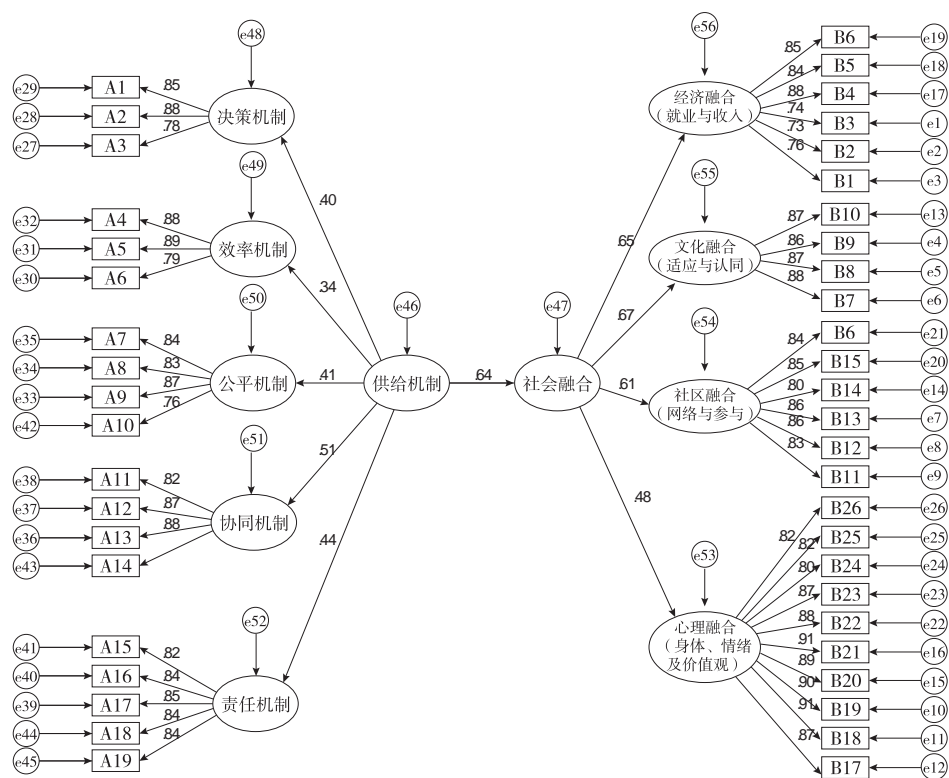


图 4-9 模型分析结果图

表 4-16 模型分析结果表

路 径			回归系数	标准误差	t 值	P 值
社会融合	<---	供给机制	0.637	0.163	4.366	<0.001
决策机制	<---	供给机制	0.402	0.214	4.291	<0.001
效率机制	<---	供给机制	0.343	0.185	3.947	<0.001
公平机制	<---	供给机制	0.408	0.227	4.381	<0.001
责任机制	<---	供给机制	0.438	—	—	—
协同机制	<---	供给机制	0.508	0.261	4.824	<0.001
经济融合	<---	社会融合	0.649	0.145	6.697	<0.001
文化融合	<---	社会融合	0.667	0.171	6.945	<0.001
社区融合	<---	社会融合	0.613	0.203	6.765	<0.001
心理融合	<---	社会融合	0.483	—	—	—

表 4-17 模型分析适配度指标值

项 目	$\chi^2/DF$	NFI	RFI	IFI	TLI	CFI	RMR	RMSEA
理想值	$\leq 5.0$	$\geq 0.90$	$\geq 0.90$	$\geq 0.90$	$\geq 0.90$	$\geq 0.90$	$\leq 0.08$	$\leq 0.10$
结果值	2.194	0.876	0.869	0.928	0.924	0.928	0.045	0.054

## 五、结果分析

从上面的实证研究结果，本书可以得出以下两点结论：

### （一）新居民公共服务供给机制对供给绩效的改善有正向作用

路径选择的前提是能够实现目标或对促进目标实现有效，新居民公共服务供给的目标包括促进社会公平正义、拉动内需、推进人的城镇化等，但这些目标都必须以新居民对城市有归属感为前提，也就是说新居民只有从经济、文化、社区、心理各个层面真正融入城市，才会有长期居留的意愿，才能完成经济新常态下城镇化战略对新居民公共服务供给提出的目标。模型分析结果图 4-9 显示，新居民公共服务供给机制对社会融合有显著的正向影响，二者之间的路径系数为 0.64，这说明新居民公共服务供给机制对新居民实现社会融合具有明显的促进作用，是实现社会融合的优质路径，当然也就是实现新居民公共服务供给目标的优质路径。按照状态、结构、绩效分析框架构建的新居民公共服务供给机制，将供给机制分为三层，决策层对应决策机制，生产层对应效率机制、公平机制及协同机制，绩效层对应责任机制，这种理论建构在实践中对实现供给目标及改善供给绩效是有效的。

### （二）新居民公共服务供给机制各个影响因素的重要程度不同

新居民公共服务供给机制的 5 个影响因素在供给机制中发挥的作用不同。模型分析结果图 4-9 显示，首先协同机制对供给绩效重要程度最高，二者之间的路径系数为 0.51；其次为责任机制，二者之间的路径系数为 0.44；然后为公平机制，二者之间的路径系数为 0.41；再次为决策机制，二者之间的路径系数为 0.40；最后是效率机制，二者之间的路径系数为 0.34。这说明供给机制这个动态系统的各个组成部分具有不同的作用。在新居民公共服务供给

机制的运行中,方法和工具并不是最主要的因素,机制若要有效运转,必须优先解决资源配套、利益均衡问题,同时以责任机制对主体营造压力,供给主体才会有动力进行供给,一旦开始供给才涉及如何决策、如何提高效率与公平的问题。首先社会融合的4个构成因素在社会融合中的作用程度也不尽相同,文化融合对社会融合的重要程度最高,二者之间的路径系数为0.67;其次为经济融合,二者之间的路径系数为0.65;然后为社区融合,二者之间的路径系数为0.61;最后是心理融合,二者之间的路径系数为0.48。2013年国家卫计委在上海等8个城市进行的专题调查结果与本书调查结果基本一致,其将社会融合分为经济立足、社会接纳、文化交融、身份认同四个维度,在社会融合分指数的得分中,文化交融为67.6分,身份认同为62.2分,经济立足为65.3分,社会接纳为58.2分,这一结论与本书分析结果相吻合。<sup>①</sup>简而言之,文化融合是最高程度的融合,因此重要程度最强;经济融合是所有融合的保障,因此重要程度次之;社区融合是社会融合落实的具体方法;心理融合作为个人层面心理资本的反映,影响力自然最弱。

---

<sup>①</sup> 国家卫计委流动人口司:《2014中国流动人口发展报告》,中国人口出版社2014年版。

## 第五章 新居民公共服务供给机制运行困境分析

不同区域新居民公共服务供给机制的运行困境各不相同，但从总体宏观运行层面看，新居民公共服务供给机制的运行困境集中于决策层面、生产层面及控制层面三个层面。本章从决策层面的决策机制，生产层面的效率机制、公平机制、协同机制，控制层面的责任机制探讨新居民供给机制的运行困境。

### 一、本位主义决策：新居民公共服务供给机制的决策之困

从中央到地方虽然都设有专门机构负责新居民公共服务供给事务，但这些专门的机构大多扮演着协调者的角色，由于新居民公共服务涉及的内容繁杂，具体的单项公共服务供给决策还是由各个部门负责，条块分割下的各个部门使新居民公共服务供给决策呈现碎片化的特征。流入地与流出地政府因为对供给责任分担的不同认知在决策落实环节动力不足，同时新居民作为城市中的边缘化群体缺乏决策的参与能力及参与渠道，因此新居民公共服务供给的决策往往由媒体发酵的焦点事件触发。

#### （一）主体：中央主导下的碎片化参与

##### 1. 中央权威主导

管理向治理的转变意味着在所有类型的公共决策过程中，必须让利益相关者参与到政策的制定过程中，对新居民公共服务供给而言，新居民作为受众的参与是供给质量提升的重要手段，但是政府尤其是中央政府仍占主导地位。具体体现在：首先，中央政府专门设置权威机构统筹新居民公共服务供给决策，2013年6月14日国务院办公厅印发《关于成立国务院流动人口工作领导小组的通知》，决定取消原来的联席会议，成立由副总理任组长的工作组

作为国家层面新居民公共服务供给协调机构。领导小组的主要职能就是组织拟订和审议新居民工作的重大方针、政策、措施，督促检查各地区、各部门相关政策落实情况，统筹解决政策落实中的重点难点问题。其次，国家控制人、财、物、时间和信息的分配权，国家通过法律规范、产业布局、城镇规划等资源分配措施直接对人口流动进行调控，表面看是就业和工资引导人口流向，背后却是以行政手段配置资源的结果。最后，国家在新居民公共服务供给责任界定中起着主导作用。新居民公共服务作为一个系统工程，为保证整个工程落到实处，不仅要提高新居民公共服务供给水平，还需要科学衡量供给成效的指标，但是政府以 GDP 为核心的考核指标中缺乏对新居民公共服务供给的监测指标。因此，虽然中央层面制定了各项政策，但地方政府要么凭“良心”，要么模仿上级政府的做法。这不仅使地方政府在新居民公共服务供给中比较被动，而且使各地新居民公共服务供给水平因政府供给水平不同而参差不齐。

## 2. 新居民被排斥在政策制定之外

新居民作为城市的边缘化群体，一度以“农民工”作为代名词，在关乎个人权益决策的制定中，新居民被排斥在政策制定之外。虽然有新居民当选人大代表、政协委员的情况，浙江嘉兴等地还成立专门的新居民议事委员会，甚至还出现了新居民考取公务员和事业单位的特例，但是这些没有形成常态机制的特例并不能说明新居民整体参与能力的提升。对流动人口管理部门工作人员的调查显示，63.4%的政府管理人员认为他们在公共政策的制定中通过直接及间接的渠道汲取新居民的建议，但是与之对应的是仅有3.9%的新居民表示政府询问过一次有关政策制定的问题，81.3%回答“没有”，4.8%回答“不清楚”，63.4%与3.9%的差距生动地反映了新居民被排斥在政策制定之外。究其原因，主要是参与能力及参与渠道两方面，在参与能力上新居民的个人素质限制了其争取自身权益的表达能力，工会作为官僚体制的一部分对新居民的保护有限，老乡会这类自治组织结构松散，无法作为集体利益的代表。在参与渠道上政府提供的渠道过于单一，比如仅仅提供网络渠道，同时因为宣传力度不足，新居民的利用率不高。

## 3. 碎片化的决策参与

新居民公共服务从中央到地方都呈现碎片化参与的特征。一是中央层面的碎片化决策参与。首先在中央除了国家卫计委流动人口管理司是直接垂直

领导机构外，国家的基本职能机构都需要参与到新居民公共服务供给中来。从2013年4月到2015年3月，中央各部门出台的与新居民公共服务供给直接相关的政策就多达48个（如表5-1所示）。2014年3月16日国务院印发的《国家新型城镇化规划》明确提出以人为核心的城镇化，合理引导人口流动，稳步推进公共服务向常住人口全覆盖，2020年实现身份信息统一标识，建立人口基础信息库。但是因为各个部门供给目标、供给策略的不同，这种分散决策体制不仅延长了政策制定的时限，影响了政策的实施效果，而且增加了部际协调成本。

表 5-1 2013—2015 年度新居民公共服务供给部分相关政策

发布时间	颁布单位	政策名称	政策要点
2013 年 4 月	住建部	《关于做好 2013 年城镇保障性住房安居工作的通知》	将新居民纳入 2013 年城市的住房保障范围内，地级以上城市要明确申请的条件、程序和轮候规则
2013 年 4 月	司法部	《关于进一步推进法律援助工作的意见》	做好新居民、下岗失业人员、妇女、未成年人等困难群众法律援助工作
2013 年 7 月	国务院办公厅	《深化医药卫生体制改革 2013 年主要工作安排》	要求研究流动人口享受基本公共卫生服务的政策
2013 年 7 月	教育部	《关于实施教育扶贫工程的意见》	要求完善教育资助政策
2013 年	民政部、财政部	《关于加快推进社会工作服务的意见》	要求以社区为依托，做好城市流动人口社会服务工作
2013 年 11 月	国家卫计委及中医药管理局	《关于加快人口健康信息化建设的指导意见》	实现流动人口计划生育信息快速查询和异地办证
2013 年 12 月	人社部、发改委、公安部等十部门	《联席会议概要》	要求严格落实地方各级任命政府保障流动人口工资支付的责任
2014 年 2 月	国务院	《关于建立城乡统一养老保险制度的意见》	跨地区养老保险关系衔接
2014 年 4 月	保监会	《保险业服务新型城镇化发展的指导意见》	为农业人口提供一揽子保险保障

续表

发布时间	颁布单位	政策名称	政策要点
2014 年 10 月	卫计委、综治办、国务院、民政部、财政部	《关于做好流动人口公共卫生计生服务的意见》	2020 年基本建立“政策统筹、保障有力、信息共享、科学评估”的流动人口基本公共卫生计生服务均等化运行机制
2014 年 12 月	中组部、人社部、发改委、财政部、国家档案局	《关于进一步加强流动人员人事档案管理服务工作的通知》	取消人事关系及档案管理的各项费用，免费提供人事档案基本服务

二是地方层面的碎片化决策参与。目前新居民公共服务供给的专门对口的组织机构是新居民服务管理局或新市民服务中心，新居民服务管理局属于市县级监督管理类事业单位。为了加强组织领导，新居民服务管理局的局长同时兼任区政府办公室副主任。在新居民服务管理局下设新居民服务管理所，局对所进行业务指导，但无隶属关系。涉及新居民公共服务供给的部门多达 28 个，每个职能部门都在自身职能范围内承接新居民公共服务供给工作，如劳动人事部门承接就业、劳动保障服务，卫生局承接医疗服务，民政局承接社会救助服务，教育局承接义务教育服务等。各个职能部门都在自身的职能范围内有权参与新居民公共服务的相关决策，新居民服务管理局只是扮演协调角色。

（二）回应：地方政府的差异化意愿

中央已经明确了基本公共服务向常住人口覆盖的基本要求，那么新居民公共服务的享用程度就取决于流入地政府的供给意愿。中央政府是政策的制定者，地方政府是政策的实施者。中央的政策虽然对地方形成了压力，但也迫使地方寻求各种方法落实中央的大政方针，积分供给、协同供给、公私合作都是地方探索的供给方式。但是地方政府对供给责任的分担却有不同认知，流出地认为新居民对流入地的经济发展做出了贡献，流入地政府是地方国民生产总值的获利者，而且流出地政府认为自己本身处于经济落后区或生态薄弱区，因此流入地应该承担供给责任，流出地政府主要负责土地政策的落实，保障乡—城流动新居民的土地权益。与之相对的是，流入地政府主要关注新

居民基本公共服务层面, 仅仅维持着最低层次的供给, 例如, 新居民的子女就读于打工子弟学校; 新居民的住房在城中村; 新居民的就业在技能要求低的低端制造和服务业; 新居民的卫生服务仅限于传染病、工伤、计生等。更有甚者, 某些地方政府利用年轻新居民的流入缓解当地的老龄化压力并弥补社保缺口, 虽然政策上将新居民纳入社保, 但动机却是以新居民补贴本地居民。因为财政问题, 流入地在提高公共服务供给层次方面陷入双重困境, 既想拥有新居民流入带来的人口红利, 又怕扩大供给层次带来的财政负担。流入地政府的解决方向是开放优质公共资源, 但短期内会限制新居民的受益范围, 既给新居民良好的未来预期, 又能使政府有渐进解决的空间。

### (三) 程序: 事件触发的个别化处理

新居民由于参与能力受限, 因此公共服务决策往往由危机事件触发启动程序, 因为媒体关注或者互联网发酵促使中央出台相关政策, 地方匹配相应的执行措施。如就业服务供给的焦点问题就是劳动权益保护问题, 每年年末农民工讨薪大潮准时上演, 并衍生出层出不穷的讨薪方式。2004 年温家宝总理为熊德明讨薪掀起全国追薪潮, 以此焦点事件为契机, 北京、杭州、上海、深圳都制定了地方的欠薪保障条例, 其中北京最为严格, 凡是拖欠农民工工资的企业采取一票否决驱出北京市场。2006 年国务院发布了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》, 通过建立农民工工资支付监控系统制度和工资保证金制度, 从根本上解决农民类新居民工资拖欠问题。但是 2012 年人社部统计数据显示, 全国各级劳动保障监察机构共办理拖欠工资案件 21.8 万件, 较上年增长 7.5%<sup>①</sup>, 这场让人心酸的“大戏”多年无解。由于农民类新居民的劳动环境差及劳动时间长, 其一直是职业病受害的主群体, 同样新居民的职业病保护也是由个体事件触发政府决策机制的启动, 因为制度规定张海超必须通过活体检验证明自己患有尘肺, 经过媒体的报道被公众广为批判, 这一焦点事件最终推动了职业病立法工作的启动, 2011 年全国人大常委会正式通过了《职业病防治法》修正案。新居民公共服务中最核心的是子女教育, 其同样由留守儿童的危机事件触发决策机制的启动, 新居民子女教育服务供给与户籍挂钩, 各地虽然屡出积分新政, 但都没有跳出户籍这一框架。直到近

<sup>①</sup> 人民网:《拖欠工资问题反弹: 欠薪为何有抬头》, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201507/t20150715\\_1215420.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201507/t20150715_1215420.html), 2013 年 12 月 6 日。



两年媒体频繁报道的留守儿童问题出现，民政部 2014 年《儿童福利调查报告》显示，留守儿童心理健康问题的检出率高达 57.14%，且父母打工年限越长，孩子的心理问题越严重。2015 年 1 月国务院发布的《居住证管理办法》终于明确了九项基本公共服务和五项便利，其中第一项公共服务就是子女义务教育服务，虽然在义务教育阶段已经实行“流入地负责”，但是学前教育特别是高中教育却没有与义务教育衔接。《2014 年流动人口随迁子女教育情况调查》显示，2014 年流动人口随迁子女高中阶段入学率为 55.63%，户籍人口子女入学率为 95.62%。<sup>①</sup> 各地虽然进行了异地高考的探索，但对异地高考的限制条件要么过多，要么不明确，比如北京仅仅要求稳定就业、稳定住所，但对具体什么样的就业和住所算是稳定没有清晰界定，使得地方政府对国家政策要么选择执行，要么打折执行。

## 二、生产效率缺失：新居民公共服务供给机制的效率之困

效率反映的是资源的生产状态，新居民公共服务供给的效率生产解决的是如何在既有的资源和技术投入下，最有效地利用资源满足新居民对于公共服务的需求。效率要求各种主体都可以介入公共服务的生产过程中，市场、社会、公民共同生产公共服务，通过多元主体的竞争实现高效产出，进而克服政府单独生产的效率低下问题。但在具体实践过程中，政府因为是责任主体，往往因为角色转换问题限制了其他主体供给效率的发挥。政府通过市场购买公共服务虽不是新鲜事物，但在新居民公共服务供给领域应用范围有限，因为政府对于购买规则的认识偏差导致一系列购买失范问题。社会组织因为其非政治性和非营利性成为政府比较欢迎的供给主体，而现实的政策环境对其规制过多，限制了社会组织通过公共服务促进新居民社会融合的实现。我国经济发展水平与发达国家还有差距，而且我国国民的志愿供给文化还未形成，因此公民为新居民自愿供给公共服务的动力不足。21 世纪的信息沟通离不开网络，政府利用信息建设提高供给效率的过程中却面临着政府间信息鸿沟及新居民自身信息素养弱势的问题。总之，效率生产是公平机制运行的

---

<sup>①</sup> 国家卫生计生委流动人口司：《流动人口随迁子女高中阶段受教育状况研究》，中国人口出版社 2014 年版，第 77 页。

物质基础，政府既然要利用市场、社会、公民等多个主体实现新居民公共服务的高效产出，就要正视各个主体及政府自身在效率生产中的问题。

### （一）市场供给困顿：购买认识不足导致的购买操作失范问题

新居民公共服务效率供给的市场困顿不在于购买规范的制定而在于购买操作是否规范，经过多年探索，购买规范的制定甚至可以用精致来形容，但仍出现购买操作的“形式化”问题。这种规范与操作的失衡将导致购买公共服务形成“内卷化”倾向，因此需要对操作失范有清醒的认识。

一是购买认知不高。政府购买公共服务不仅是理念创新，也是实践创新。但是在具体实践中，无论是政府还是新居民都对政府购买服务存在认知偏差。一方面，政府并未真正意识到公共服务的购买是一种常态化的政府行为，以北京为例，2015年《北京市使用市级社会建设专项资金购买社会组织服务项目申报指南》中列出了共5类30大项、300小项的购买事项，其中在社会治理类公共服务中，流动人口公共服务作为第20个小项被明确写入申报指南。<sup>①</sup>但是在具体购买实践中，政府仅仅将购买当作一种辅助手段或者是工作业绩的亮点，不仅没有将新居民的相关服务纳入预算，甚至在上级政府明确购买事项的情况下都没有上报购买需求。另一方面，新居民对政府购买公共服务表现出不信任、不参与。受访者表示他们对政府将公共服务外包给企业和社工表示担忧，他们更愿意接受政府或街道提供的服务，担心社工或企业提供的服务质量不达标。

二是购买范围有限。目前购买内容主要限于卫生计生服务，城市新居民的对口管理单位是卫计委的流动人口管理司，地方政府对城市新居民公共服务购买的探索大多集中在卫生计生领域，如上海浦东新区流动人口计划生育优质服务、上海宝山区孕情环情监察、杭州西湖区计划生育术后免费家政服务、深圳南山区主动式社区治疗康复服务、无锡市结核病防治服务等。从地方的购买探索可以看到购买服务虽然在实行，但是涉及的公共服务领域比较单一，范围有限。同时，企业及社会组织的承接能力也限制了购买范围的拓展，2013年9月国务院公布了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，政府将公共服务事项交给有资质的社会组织。以社工组织总量、政府购买资

<sup>①</sup> 北京市社会建设网：《北京市2015年使用市级社会建设专项资金购买社会组织服务项目申报指南》，<http://www.bjshjs.gov.cn/412/2015/01/05/2@16016.htm>，2015年1月5日。

金及社工技能水平均列全国第一的广东省为例，2012年广东公布了《关于确定具备承接政府职能转移和购买服务资质的社会组织目录的指导意见》，资质条件中只列了基本条件，但最后具备购买资质的仅有95个，而广东社会组织总量达5万个。<sup>①</sup>总体来看，政府购买中的“无谓服务”现象突出，地方政府由于不了解新居民的真实需求和迫切需要，为了服务亮点照搬外地经验或者闭门造车，出现重复服务、无谓服务现象。

三是购买选择功能弱化。首先，政府的购买方式以弱竞争性委托及竞争性谈判为主，偏好打包式一揽子委托，购买的竞争性不强，选择空间不大。广东省2015年公布了具有资质承接公共服务的91个社会组织，分别是73个社会团体、5个基金会及13个民办非企业单位，其中行业协会和商会就有25个，具备专业资质的社会组织少之又少。如采购新居民子女的课外教育，广东省只有“校外教育协会”这一家具有资质的承接者，竞争性购买根本无从谈起。其次，买方专业性不强，政府选择对外购买的往往是专业性及技术性较强的公共服务，但是社会组织及企业资质不足，政府只能通过各种方式成立机构，或者剥离现有机构中可以营利的部分来参与政府购买，如新居民就业服务由人事部门下属的职业鉴定中心提供，就业技能教育服务由职业技术学校负责，计生服务由疾控中心的合作医院负责。这种形式性购买和非竞争性购买已经成为政府的购买惯例，从中可以折射出政府购买监控的缺失。

四是购买方与承接方地位不对等。政府在购买过程中不仅有规定的例行购买内容，还经常加入额外工作。在《政府购买服务管理办法（暂行）》中对于购买方和承接方的义务规定不相称，购买程序中多为对承接方的规定。首先，对于承接方的资质规定不统一，如承接新居民子女早期教育服务的社会组织在申请教育、卫生计生、妇联、科教四个部门的项目中面临不同的资质要求。其次，购买价格的核定权由政府掌握。购买价格正常应由市场决定，奉行等价交换原则，但现实操作中政府往往根据财政预算确定购买价格，这种逆向竞价再加上竞争性不足，购买监管也就无从谈起。更有甚者，政府往往因为预算不足而导致支付拖延，因政府购买资金不到位导致承接者降低服务标准。最后，绩效评估流于形式。公共服务购买与其他政府采购的不同在于，公共服务见效慢、隐形成本多，购买效果评估主要取决于服务对象的主

---

<sup>①</sup> 广东社会组织网：《关于全省性社会组织具备承接政府职能转移和购买服务资质（第四批）有关工作的通知》，<http://www.gdnpo.gov.cn/home/index/newsview/m2da404353>，2015年2月13日。

观感受。《政府购买服务管理办法（暂行）》虽然规定了财政、民政、工商管理部门作为评估主体，但这种政府自己充当评估者将产生重产出轻感受、重奖励轻处罚的问题，尤其是因为缺乏承接方的退出机制，容易产生劣币驱逐良币的效应。

## （二）社会供给困顿：自愿供给动力不足及融合组织功能受限

### 1. 自愿供给困顿

新居民公共服务自愿供给主要有私人自愿供给及非营利组织自愿供给两种方式。自愿供给往往作为政府供给和市场供给的补充而存在，目前主要集中在以下领域：一是教育，如私人自愿与新居民组成助学帮扶小组，捐赠教学设备及书籍；非营利组织为新居民子女提供课后辅导，组织各种夏令营等。二是免费医疗保健，如非营利组织及个人提供的免费义诊；非营利组织对新居民进行大病救助等。三是文化服务，如各种社区慰问活动。四是融合服务，非营利组织和个人成立睦邻站和睦邻点。但总体来看，自愿供给的特点是投入小、数量少、持续性差。究其原因主要是：

一是个人经济风险较高。公民参与新居民公共服务自愿供给的意愿取决于其个人抵抗经济风险的能力，只有个人经济能力足以保障自身需求能够得到满足的时候，公民才有精力和能力去帮助其他群体。尽管在“十二五”时期我国经济建设成绩斐然，人均国民总收入由 2010 年的 4300 美元提高至 2014 年的 7380 美元，但这一数字不仅与发达国家及港澳台地区有较大差距，而且连 2005 年发达国家人均 10000 美元的标准都没有达到。<sup>①</sup> 2014 年民政部统计数据显示，全国纳入低保的群众有 7400 多万人，占全国总人口的比例是 5.6%。这些数据不仅说明我国居民整体收入水平不高，而且一部分居民还处于温饱水平，尽管公民对新居民公共服务自愿供给有参与的热情，但个人收入水平决定了其参与水平不高。

二是慈善事业发展不健全。慈善事业作为“第三次分配”与社会福利、社会救助相衔接共同构成社会保障体系，慈善事业通过社会资源优化配置促进贫富差距的缩小，进而促进社会公平。新居民作为城市中的边缘群体是慈

<sup>①</sup> 国家统计局：《新常态新战略新发展——“十二五”经济发展成绩斐然》，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201510/t20151013\\_1255154.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201510/t20151013_1255154.html)，2015 年 10 月 13 日。

善事业的主要受益群体，但是中国的慈善捐赠总额占 GDP 比重过低，2013 年《中国慈善捐助报告》显示，2013 年的捐赠总额仅占全年 GDP 的 0.17%，美国的数据是中国的 21 倍，但美国 GDP 只是中国的 2 倍。<sup>①</sup>同时，慈善组织公信力不足，慈善市场缺乏竞争等问题都制约着慈善事业的发展。

三是公益精神欠缺。自愿供给的高级状态是志愿供给，志愿供给的主动性强于自愿供给，志愿以奉献精神为前提，但是改革开放 30 年来形成的经济导向使公民的公益精神极为欠缺，许多志愿者仅仅把公共服务供给当作一种作秀，甚至是为了入党、考公务员等功利目的而不得不进行的工作。《2010 年中国公民志愿服务报告》显示，志愿服务的参与比例仅为 39.77%，正式志愿服务占比为 14.61%，非正式志愿服务占比为 29.76%。<sup>②</sup>《2015 中国企业志愿者发展报告》显示企业员工的参与意识在上升，参与率从 2012 年的 46.2% 上升到 58%，20~30 岁的年轻志愿者群体占比达到半数以上，本科学历在志愿者中占比近七成。但是值得注意的是，外企的比例明显高于国有和民营企业，这说明中国公民及企业的整体志愿服务意识相对较弱<sup>③</sup>，而且服务内容还主要停留在植树等基础服务上。此外，很少企业愿意有专门的人员推动志愿服务的协同发展，调研的数据里面只有不到十家企业有志愿服务的负责人。我国的志愿服务不仅总体参与积极性弱，而且服务时间短，服务内容专业程度差，因此受益对象的覆盖范围也比较有限。

四是非政府组织发展乏力。首先，组织的数量少、规模小。在我国确定“大民政”改革方向以来，行业协会商会类、科技类、公益慈善类、社区服务类这四类非政府组织不仅能分担政府的公共服务职能，而且可以参与政府的公共服务项目，如希望工程、春蕾计划、烛光工程等公益项目。但我国社会组织无论是数量还是质量与西方国家都有较大差距，以每万人拥有的 NGO（非政府组织）数量为例，我国约为 1.45 个，以社会组织总数和每万人拥有量均位居全国前列的浙江省为例，登记备案的社会组织数量已突破 10 万个，其中正式登记的社会组织 3.37 万个，每万人拥有社会组织数也只有 6 个，而

① 光明网：《2013 年度中国慈善捐助报告》，[http://news.gmw.cn/2014-09/21/content\\_13313014.htm](http://news.gmw.cn/2014-09/21/content_13313014.htm)，2014 年 9 月 21 日。

② 北京师范大学公益研究院：《2010 中国公民志愿者发展报告》，[http://gongyi.ifeng.com/news/detail\\_2011\\_04/21/5889041\\_0.shtml](http://gongyi.ifeng.com/news/detail_2011_04/21/5889041_0.shtml)，2014 年 4 月 21 日。

③ 中国青年志愿者网：《2015 中国企业志愿者发展报告》，[http://www.zgzyz.org.cn/content/2015-07/30/content\\_11520820.htm](http://www.zgzyz.org.cn/content/2015-07/30/content_11520820.htm)，2015 年 8 月 23 日。



2004 年美国、日本和法国的数量分别是 51.8 个、97.17 个和 110.45 个,社会组织发展较好的浙江省仅仅同罗马尼亚和埃及相近,甚至低于印度。<sup>①</sup>其次,非政府组织的物质保障不稳定。其活动经费容易受到经济波动的影响,行业商会类组织及科技类组织有政府经费补贴,公益慈善类组织有稳定的慈善基金支持,只有涉及新居民的社区服务类组织是经费最不稳定的组织,因为经费来源的不稳自然造成社区服务类组织往往成为政府的附庸,在服务供给上呈现明显的排他性,如只关注残障人士、孤寡老人、困境儿童等,对于新居民这个城市中的边缘群体往往缺乏关注。而且新居民需要的教育、医疗、法律咨询等服务需要专业技能人士的帮助,但志愿服务组织因为资金问题往往都为义务兼职,爱心人士只能提供一些辅助劳动,难以提供专业服务。

## 2. 融合组织困顿

融合组织作为社会组织中专门关注新居民与居住城市融合的非政府组织,不仅可以直接满足新居民的部分公共服务需求,而且在协同政府落实新居民的公共服务政策方面也可发挥积极的作用。但是因为其独立性弱影响了其积极功能的扩展。典型表现为:

一是功能定位空间受限。融合组织作为典型的非政府组织,非政府组织的一切劣势它均具备。首先,自主空间小,融合组织的功能目前仅仅停留在政府职能的辅助履行上而不是政府公共服务的补充上,温州某新居民融合组织 2014—2015 年组织的 9 次大型活动全部是围绕温州创建国家卫生城市这一目标展开的。其次,参与率低,2013 年台州临海杜桥镇成立的新居民联谊会,首批成员只有 52 人,但杜桥镇新居民总量超过 6 万人。<sup>②</sup>因此目前融合组织的成员主要由新居民中素质相对较高、配合度好的新居民组成,部分融合组织甚至是由新居民中的党员组成,组织服务体现的不是新居民的意志和权益,而是如何配合政府。再次,持续性差,目前新居民融合组织的功能主要围绕新老居民间及新居民间的联谊,活动形式多以文体活动的形式展开,还停留在社会理解和人文关怀层面。宁波市 2009 年成立了 1358 个融合组织,这些组织都是围绕联谊及调解纠纷开展工作,活动形式多为举办晚会、体育比赛、

<sup>①</sup> 中国社会组织网:《社会组织在国际事务中发挥作用研究》, <http://www.chinanpo.gov.cn/700108/92681/newswjindex.html>, 2015 年 1 月 1 日。

<sup>②</sup> 中国台州网:《2015 年上半年国民经济运行情况新闻发布会答记者问》, [http://www.taizhou.com.cn/news/2014-11/08/content\\_1947035.htm](http://www.taizhou.com.cn/news/2014-11/08/content_1947035.htm), 2014 年 11 月 8 日。

植树等方式<sup>①</sup>，但是新居民的需求却集中在就业与再就业、子女及自身教育、工伤救助等方面。功能单一直接造成融合组织虽然多，但生命力不强，失去政府的支持后就流于形式。最后，互动互联少，融合组织的定位是协同和补充，它不可能在所有公共服务领域都提供专业的服务，这就需要与其他社会组织互动互联，但是融合组织与其他专业协会没有常态的互动互联机制。如新居民子女教育服务问题，浙江乐清的融合组织通过与本地的儿童双语剧团对接来提升新居民子女的英语学习能力，但是这种对接仅仅是偶尔为之。

二是外部资源汲取能力受限。融合组织自身并不盈利，又不具备慈善组织的捐款管理及运作能力，因此融合组织资金的汲取能力有限，大多数融合组织仅仅依靠会费和服务收费维持运行。资金资源的匮乏直接造成人力资源的匮乏，融合组织的专职工作人员主要来源于政府机构现职及退休人员，兼职人员来源于志愿者和新居民中的积极分子，没有专业的工作人员限制了融合组织公共服务供给的能力。融合组织主要靠社会精英及有社会责任感和奉献精神的人进行兼职志愿服务，在外部优秀人才的供给得不到保证的情况下，部分融合组织试图探索他助向自助改变的模式，由新居民自己成立主题小组，并担任组长和工作人员。这种赋权向维权的转变固然可取，但在新居民普遍教育程度较低的现实下，这种模式在当下并无太多实行的空间。同时，政府的资源支持力度弱。《社会团体登记管理条例》规定：“社会团体的专职人员与国家事业单位工作人员享有同等的待遇。”<sup>②</sup>但是自下而上的融合组织若想获得民政部门合法的登记，必须依托一个业务主管部门，政府出于政治风险与责任的考虑往往不愿提供支持，因此在没有合法身份的融合组织里，工作人员不仅没有社会保障，而且缺乏职业发展渠道。

三是内部运行制度混乱无序。融合组织的发展本身就是一把双刃剑，如果能够健康有序发展，自然是新居民公共服务供给机制运行的福音，但是一旦这类组织陷入混乱与无序，对公共服务的供给将是灾难。现实是融合组织的成立并未依照法定条件和程序由政府机关登记管理，整体上还处于一种无组织状态，缺少必要的行业自律机制。取得合法身份的融合组织也缺少日常

---

① 中国宁波网：《1358个融合组织拉近新老居民心》，<http://news.cnnb.com.cn/system/2009/04/18/006072412.shtml>，2009年9月8日。

② 中华人民共和国民政部：《社会团体登记管理条例》，<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/mjzzgl/200709/20070900001725.shtml>，2007年9月5日。

控制监督的制度约束,国家对其税制待遇、财务监督、第三方独立监督等各方面都无明确规范,其内部的绩效评估又是同体评估,现行的绩效评估还处于评奖评优的起步阶段,缺少完整规范的管理体系将阻碍融合组织效能的发挥。

### (三) 信息建设困顿:政府间信息鸿沟与新居民信息素养弱勢

#### 1. 新居民被边缘化为信息弱势群体

信息化是一种通过智能工具及信息技术高度应用实现信息资源共享,从而发挥出物质资源的潜力,使个人、组织和社会进入理性运行的状态。智能出行软件就是通过智能工具发挥物质资源的潜力进而促进交通有序运行的信息化应用,在“以人为本”的新型城镇化建设中,信息化在政府与新居民的信息交流方面发挥着越来越大的作用。但是信息弱势群体成为社会理性运行的不安因素,信息弱势群体是在信息获取和使用方面处于劣势的群体和个人,产生的原因有两种:一种是经济收入、生理条件、信息技能等主观限制;另一种是信息环境、信息技术及信息教育等客观限制。由“乡—城流动人口”和“城—城流动人口”组成的新居民是典型的经济型信息弱势群体和技能型信息弱势群体。新居民之所以被边缘化为信息弱势群体主要有三方面的原因:一是个人因素,因为收入水平不高及自身教育年限少等自身原因使得其获取信息的技能弱。二是政府因素,全国人大财经委副主任委员辜胜阻提出可以通过信息化这一抓手解决公共服务向常住人口全覆盖的问题。2014年8月政府已经从国家政策层面制定了《关于促进信息消费扩大内需的若干意见》,实施“信息惠民”工程,在有条件的城市开展智慧城市试点示范建设。<sup>①</sup>因此政府的信息基础设施建设水平、三网融合的推广、智能终端产品的供给能力、信息消费价格的高低、信息安全保护等都直接影响新居民对教育、医疗等优质公共资源的享用。三是社会因素,经济发展水平的区域及行业不平衡、教育水平发展的不平衡、社会力量参与缺失都直接影响信息资源分配不平衡。在信息化渗透到经济及社会生活的各个领域的现实下,社会成员获得财富和资源的多少取决于其获取信息技能水平的高低和拥有信息的多少,信息与人

<sup>①</sup> 新华网:《挖掘市场潜力——激发内生动力,国务院印发关于促进信息消费扩大内需的若干意见》, [http://news.xinhuanet.com/politics/2013-08/14/c\\_116945851.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-08/14/c_116945851.htm), 2013年8月14日。



和财并称为三大资源。新居民本就为城市中边缘化的群体，若再被边缘化为信息弱势群体，则不仅使其享受不到信息社会带来的生活便利，而且信息技能的弱势将使其生存能力下降，在城市中的弱势群体地位固化，在阶层间丧失上升的通道。面对市场经济物欲横流的现实，急于摆脱贫穷的主观愿望无法实现将造成一部分的信息弱势群体及经济弱势群体通过违法手段获取资源。信息弱势群体给我国政府治理也带来了一系列的问题，一方面对电子政务管理带来阻碍，另一方面给政府法治管理带来挑战，群体性事件数量每年平均上升17%，原因就是信息弱势群体无法运用正常渠道传递信息，只能一味依靠“闹大”解决问题。

## 2. 政府间信息鸿沟

1999年启动“上网工程”后，地方政府建设“数字城市”的步伐明显加快，目前已建立起4500个门户网站。新居民服务网站与职能部门配套上线率达100%，新居民可以通过职能部门的门户网站及时了解管理动态，查询服务信息及在线办理业务，部分网站还可以接收投诉建议。但是政府部门的碎片化特征造成政府间的信息鸿沟，以广东为例，2014年6月广东统计的贵州籍新居民为133万，但贵州省同期给出的统计数字是177万，绝对数相差44万，流入地与流出地信息交互效率低下，不仅浪费资源，而且使信息统计滞后于公共服务供给的需要。原因主要在于三方面：一是结构逻辑，网络使政府机构减少了繁文缛节，机构趋于扁平化，但是政府的结构逻辑即职能分工并未改变，新居民公共服务供给的相关部门间因为专业化分工和自身利益最大化而对信息进行封锁，主动封闭必然形成单独决策、各自为政。二是权力逻辑，从功能的角度来看，互联网的发展导致了政府管理层的垂直压缩，这种压缩使政府机构的形状从金字塔式转为沙漏式，传统金字塔式组织底部是操作人员，组织顶部是制定发展方向并处理外部关系的行政人员，联结操作人员和行政人员的中部管理人员逐渐被信息系统取代，行政人员可以从信息系统直接获得整个组织的信息，因此信息作为一种宝贵的资源不会被轻易分享，信息被广泛分享将使行政人员失去形式上的权力。三是成本逻辑，我国政府的组织结构遵循职责同构，上下一般粗的规律，政府层次及部门的增加无形中会增加协调成本，因此职能部门出于成本考虑倾向于信息封闭。最终产生的结果是新居民作为信息弱势群体虽然不用跑多个政府部门，但是在多个网站上下载资料并重复填写，本质上与原来挨个部门去办理相关手续无异，政府

间信息鸿沟增加了他们获取和利用政府信息的不便。

### 三、生产公平缺失：新居民公共服务供给机制的公平之困

公平性是公共服务的根本属性，经济发展虽然将公共服务蛋糕做大，但蛋糕分配不公却造成社会矛盾，新居民公共服务供给的公平机制就是通过社会再分配解决分配不公的问题。新居民公共供给的公平之困主要体现在新居民与户籍人口在服务享受上的巨大差距，尤其是基本生存服务存在明显的不公现象，而现阶段唯一能够提供公平供给机会的积分制在程序操作中却处处体现出分立融合的理念，排斥低技能及低学历新居民。

#### （一）对象公平：新居民与户籍人口享受的公共服务差距明显

2014年9~10月作者在浙江进行了新居民公共服务满意度调查，发放问卷530份，最终回收问卷500份，回收率94%，有效问卷500份，其中新居民400份，本地居民100份，通过信度及效度证明问卷调查的一致性和有效性。问卷涵盖生存型服务、发展型服务两个方面，从就业、医疗卫生、公共安全、人身安全、公用设施、公共环境、教育、文化、体育9个基本点设计了17个与公共服务相关的问题（如附录A所示）。调查结果显示：关于“新居民所享受的基本公共服务待遇与户籍居民相比”这一问题，51%的人认为差距非常大，25%的人认为差距比较大，6%的人认为完全不同，18%的人认为有差距，但不明显。调查结果显示近九成的新居民认为与户籍居民在公共服务的享用上存在差距。在以政府工作人员为调查对象的调查中，关于“新居民所享受的公共服务待遇与户籍居民相比”这一问题，49%的人认为差距非常大，27%的人认为差距比较大，2%的人认为完全不同，近八成的管理人员认为新居民与本地居民在公共服务享用上有较大差距。公共服务的供给者与享用者对公共服务的供给现实认知是一致的，都认为新居民与本地居民在公共服务供给的待遇上确实存在着较大差距。

国家在出台居住证管理政策后，虽然以“居住证”作为公共服务的供给载体，明确了9项服务与6项福利，但“居住证”毕竟不是户籍，上海不仅较早颁布了《居住证管理办法》及《居住证积分试行办法》，而且其优质公共资源相对较多，通过将上海户籍居民享受的公共服务与有居住证的新居民

和无居住证的新居民享受的公共服务进行对比，可以明显看出差距（如表 5-2 所示）。三者相比呈现梯次递减现象，无居住证新居民的享受特点是自给自足，但工伤和职业病可以得到保障；有居住证的新居民的享受特点是在上海就业期间与户籍人口基本享受同等待遇，但子女教育除外，最大的差异在于退休后毫无保障，且因为异地转接问题将遭受企业缴纳部分的损失，只能保留个人部分；上海户籍人口的享受特点是保障齐全。浙江是第二大人口流入地，上海是第三大人口流入地，两地的实际情况可以反映出全国新居民与户籍居民享受的公共服务确实存在不公。

表 5-2 上海户籍居民、有居住证新居民、无居住证新居民享受公共服务的差异

服务内容	户籍居民	新居民（有居住证）	新居民（无居住证）
保障项目	<div>1. 项目构成：养老保险、失业保险、医疗保险、住房公积金</div> <div>2. 缴纳要求：强制缴纳</div> <div>3. 保费清零：无此问题</div>	<div>1. 项目构成：养老保险、失业保险、医疗保险、住房公积金</div> <div>2. 缴纳要求：原则要求但非强制缴纳</div> <div>3. 保费清零：需连续缴纳 15 年以上，否则自动转出，因休假、患病及失业停缴两个月以上，前期缴纳将归零</div>	<div>1. 项目构成：综合保险</div> <div>2. 缴纳要求：强制缴纳</div> <div>3. 保费清零：累计 12 个月领取养老补贴凭证，3 年内未达到累计 12 个月，保费清零</div>
养老服务	<div>1. 累计缴纳 15 年后至退休年龄领取养老金</div> <div>2. 以月发放直至死亡</div> <div>3. 死亡后享受丧葬费、抚恤金及亲属补助</div>	<div>1. 不纳入上海养老服务体系</div> <div>2. 离开时仅能提取个人缴纳部分的 8%</div>	<div>1. 每缴满 12 个月获得一份 1050 元的养老补贴</div> <div>2. 法定年龄退休后一次性领取养老补贴</div> <div>3. 农民工：无综合保险及无养老补贴</div>

续表

服务内容	户籍居民	新居民 (有居住证)	新居民（无居住证）
医疗服务	1. 门诊急诊：在职期间超过 1500 元部分报销 50%，退休后根据医院级别予以报销，报销比例分别为：一级医院 55%，二级医院 50%，三级医院 45% 2. 住院医疗：工作期间超过 1500 元部分医保报销 85%，退休期间超过 1200 元医保基金报销 92%，超过 70000 元以上医保报销 80% 3. 退休医疗：要求缴纳保险 20 年以上	1. 工作期间参照上海医保待遇 2. 退休后不享受 3. 退休后医保只能转出个人的 2% 部分，企业部分不能提取	1. 住院医疗：只限于保险缴纳期间享受，起付线为年平均工资的 10%，医保报销 80%。有上限限制，缴费 1 月以上限额为上年平均工资 1/3，缴费 1 年以上为年平均工资 4 倍 2. 日常医药补贴：每月 20 元 3. 门诊急诊无法使用
住房服务	1. 首套住房贷款额最高 30 万元，每户可限 2 人贷款 2. 首次购房，补充住房公积金一人可贷款额度 10 万元，每户限 2 人	1. 与户籍同样待遇 2. 企业可不缴纳住房公积金	无
工伤保障	部分企业缴纳	无	1. 工伤及职业病：享受医疗、抢救费用，伤残津贴、补助，生活护理，旧伤复发医疗，安装、配置辅助器械费用 2. 工伤死亡：享受丧葬补助、死亡补助、亲属抚恤金，以上 3 项合计标准为 100 个月的上年全市职工平均月工资
失业保障	1. 失业登记即可领取失业金 2. 缴费 1 年可领 2 个月保险金，每累增 1 年，增加 2 个月 3. 缴费 5~10 年领取 18 个月，10 年以上领取 24 个月，第 13~24 个月，领取比例为 80% 4. 保险金标准高于低保但低于最低工资	1. 两地劳动保障行政部门进行协商处理，不一致由上级确定 2. 不能在上海登记领取失业金	无

续表

服务内容	户籍居民	新居民 (有居住证)	新居民 (无居住证)
子女教育	不受限制	1. 居住证有效期内可以参加义务教育 2. 不解决中考、高考	无权享受义务教育
生活便利	不受限制	凭证享受国家规定的六项生活便利	无

资料来源：作者根据上海市人力资源社会保障局公共服务平台及《上海市居住证管理办法》整理

(二) 内容公平：民生类公共服务领域的公平缺失为指向焦点

2014 年 9~10 月在浙江的问卷调查（如附录 A 所示）结果显示，以基本生存类服务和能力发展类服务为内容的民生型公共服务是公平缺失的指向焦点。对政府效能评价的七个指标中，政务公开的满意度为 51%，办事效率的满意度为 49%，服务水平的满意度为 52%，服务态度的满意度为 48%，政府廉洁的满意度为 44%，司法公正的满意度为 42%，依法行政的满意度为 46%。在最希望政府改善的指标选择中，政务公开、办事效率、服务水平、服务态度四个指标选择占比为 80%，后三个指标只占 20%，这说明新居民迫切希望政府效能的改善是与自己密切相关的服务指标而不是政府管理方面的指标。在公共事业服务评价中，满意度比较低的指标分别是：有线电视满意度为 57%，公交满意度为 56%，长途客运满意度为 53%，铁路的满意度为 51%，对出租车的满意度最低只有 42%。这些指标之所以低与新居民居住的环境有关，因为新居民的居住地点多为基础设施薄弱的城郊结合部。在经济服务评价中，满意度比较低的指标是物价，其满意度为 33%，这说明物价是新居民最为敏感的经济指数。教育服务的评价满意度只有 38%，通过教育服务与其他公共服务指标的比较可以发现教育是新居民重点关心的服务内容，不满原因排在前两位的是师资力量薄弱造成教育质量不高占 22%，教育不公平占 32%，这说明新居民对于是否能同等享用教育资源特别是优质师资资源最为敏感。医疗服务的评价满意度只有 33%，不满原因排在前两位的是社区医院（卫生服务中心）投入不够、医疗费用及药品价格不合理，这说明新居民对于本地医疗卫生服务的主要关注点为社区医院的投入、医疗费用及药品价格。

社会保障服务总体满意度不高,医疗保险满意度为45%,养老保险满意度为37%,住房保障满意度为35%,社会救助满意度为36%,社会福利满意度为37%,就业服务满意度为28%,城镇居民最低生活保障满意度为32%,新居民对社会保障服务整体评价偏低,尤其是就业服务。文化体育服务不满意度为57%。这说明新居民对精神文化有着迫切的需求,认为文体基础设施落后占比24%,认为文体娱乐、竞赛等活动太少为39%,认为文体队伍、协会较少为28%,认为新闻报道力度不够为20%,这说明文化体育服务存在的主要问题为文体娱乐、竞赛等活动太少,文体基础设施落后,文体队伍及协会较少。通过调查数据分析可以看到,新居民的公共服务需求集中在生存型服务即民生服务领域,但政府的供给却与新居民的需求存在偏差,因为政府供给往往围绕制定法规政策展开。这些年中央到地方推出的政策不可谓不多,虽然取得一定效果,但因为与新居民需求的偏离而限制了政策效果。一是一刀切的政策不符合新居民的基本需求。如北京为提高新居民教育服务供给质量出台了取缔打工子弟学校的政策,新居民子女全部进入公立学校就读,但是因为生活费、杂费较高,教材不一致反而限制了新居民子女进入公立学校。二是僵化的政策不符合新居民的分层需求,如《劳动合同法》实施后的确保护了新居民的权益,但对于计件工资就业者,标准劳动时间反而限制其获得更多的收入,小微企业也因此增加了生产成本,减少了就业机会的供给。

### (三) 程序公平：分立融合下积分供给的壁垒高筑及断裂执行

程序公平作为机会均等的保证,其实践的核心是赋予新居民同等的条件与机会。积分制正是这种程序公平在政策设计上的体现,受惠群体对这一政策给予了积极的肯定,只是因为起点和结果之间有更多的不确定性会影响程序公平的实施效果。因为政府的落户指标较少及农民类新居民对于土地权益保障的顾虑,新居民积分落户的实际行动并不积极。在此背景下政府引入“居住证”这一过渡性政策,具备积分落户资格的新居民可以直接落户,不具备积分落户条件或不愿落户的新居民可以通过“居住证”积分享受相应的公共服务。但这仅仅是国家层面的指导意见,各地并未出台具体措施,目前还是实施原有的积分落户政策或者单项公共服务积分供给政策。总体来看积分制实行效果受限的缘由体现在三个方面:一是理念层面的分立融合;二是内容层面的壁垒高筑;三是操作层面的断裂执行。

### 1. 理念层面——分立融合

积分制政策设计理念源于分立融合理论，分立融合理论来源于美国对外来移民社会融合的解释，它将外来人口分为两类：第一类是资本丰富型移民，这类人群因为拥有丰富的人力资本和社会资本，被当地文化刮目相看，可以较快地融合主流社会，父辈的顺利融入为后代提供了资源，间接加快了其后代的融合进程；第二类是资源贫乏型移民，这类移民因为人力资本及社会资本匮乏，只能融入当地的贫困文化，因为资源世袭造成后代不被主流文化接纳。目前一线城市及省会城市普遍采用的就是这种分立融合理念，根据城市新居民的层次设计积分规则，欢迎掌握较多知识和技能的新居民融入居住地生活，排斥那些没有知识技能只靠体力劳动谋生的新居民，他们只能从事脏、累、险、毒的工作，融入居住地的贫困文化。虽然这种理念下的政策设计有利于引导新居民提升自我素质按照城市规则生活，但是分立融合的设计理念直接导致了内容设置中的特定选择机制，这种制度设计是社会排斥的体现，对负面指标的过分强调限制了新居民群体公平享受公共服务。这种负面效应在政策设计上有两种体现：一是设置一票否决式的前置条件。凡是有违反计生政策、受过刑事处罚、有过违法犯罪记录的要么直接丧失积分资格，要么大幅减分使其根本达不到基本积分资格。浙江乐清的积分细则中规定总分为200分，但对曾受过刑事处罚的每次扣100分；有超生行为的人员，扣100分且5年内不能申请积分排名。<sup>①</sup>有负向背景的新居民不仅自身基本无望获得公共服务，甚至其子女也因世袭惩罚无法享受到相应的公共资源。二是积分条件与现实脱离。年龄、学历、技能是基础分中的主要构成要件，以年龄和学历为例，各地在年龄上普遍以45岁作为上限，也就是说年龄大于45岁的新居民在年龄这一条件上将无任何积分，公共资源较好的城市甚至设置了40岁的年龄条件，而且年龄30岁以下新居民的积分是30岁以上新居民积分的2倍。但在人口整体老龄化的背景下，城市新居民中年轻新居民的比例也在下降，这种政策设计直接将35%的新居民排除在积分政策之外（如表5-3所示）。在学历上普遍从高中及中专学历开始计分，初中学历计分为0，本科学历及研究生学历可以达到高中学历分数的5~8倍，但现实是初中以下新居民占比为67%（如表5-3所示），他们在学历条件上获得不了任何积分，而学

<sup>①</sup> 乐清新居民服务管理局：《关于印发〈乐清市新居民积分制管理实施细则（试行）〉和〈乐清市新居民积分制管理计分标准〉的通知》，<http://www.yqlgj.com/show.asp>，2015年4月24日。

历占总分比例的 40%。献血等社会贡献指标占比较低，每献 2000 毫升只积 2 分。

表 5-3 全国流动人口年龄及学历分布

条 件	划 分	2010 (%)	2014 (%)
年 龄	15~24 岁	17.5	13.8
	25~34 岁	29.8	29.3
	35~44 岁	25.2	22.9
	45~54 岁	7.3	10.9
	55~64 岁	1.4	1.8
学 历	未上学	2.4	1.75
	小学	16.99	13.41
	初中	53.33	52.15
	高中	19.67	20.57
	大学专科	4.94	7.7
	大学本科	2.44	4.03
	研究生	0.23	0.38

资料来源：2010—2014 年全国流动人口动态监测数据

2. 内容层面——壁垒高筑

如果说分立融合理念是积分制设计的理念困境，积分制具体的内容和指标设计则是其实现公平的形式壁垒，具体表现在：

一是门槛壁垒。各地的积分制实施细则的指标大同小异，只是赋分多少有差别。2008 年嘉兴推出的“技术类居住证”积分政策中基础分满分为 260 分，但是只有达到 150 分的门槛才能参与积分供给；2013—2015 年各地普遍修改了积分规则，将门槛条件取消，根据资源的多少及积分排名提供公共服务，但门槛壁垒本质上并未取消，主要通过控制享用公共服务的指标重新设置门槛。以浙江新居民数量位列第一的温州为例，虽然新居民子女义务教育基本得到保障，但是 2015 年新居民子女入读公办小学及初中的指标与新居民 291.29 万的总数严重失衡（如表 5-4 所示）。对于那些没有高学历、高技能的新居民，尽管他们为城市发展做了多年贡献，但因为指标门槛无法跻身于积分服务范围之内。



表 5-4 2015 年温州各区域优质公立学校入学名额

各区域公立学校入学名额	小 学 段	初 中 段	合 计
瓯海区	45	5	50
鹿城区	15	5	20
龙湾区	26	4	30
乐清市	55	12	67
苍南县	30	5	35

资料来源：作者根据温州市教育局文件整理

二是指标壁垒。在整体产业升级及腾笼换鸟发展战略下，各地都在争夺优质人力资源，因此积分指标来源于城市的人力资源需求。指标壁垒不仅体现在起始标准高，还包括指标间赋分差异大。2008 年最早实行积分制的浙江省嘉兴在指标设计上重学历、轻技能，学历指标赋分 80 分，技能指标赋分为 40 分，因为这种赋值取向与产业升级需要不匹配，不利于吸引职业技术型人才。2012 年嘉兴修改了原有指标，将学历调整为 60 分，技能调整为 80 分，对紧缺人才赋分 50 分，新的指标设计重经济、轻素质，所有的指标都是围绕新居民是否能为经济发展做出贡献，而对新居民是否按照城市规则生活的社会服务类指标赋分较少。社会服务类指标是新居民社会融合程度的直接体现，只有与城市融合的新居民才是真正落户的新居民，对社会服务类指标赋分权重过低不利于真正实现“人的城镇化”。

三是领域开放壁垒。在积分制实施之前，公共服务被牢牢地束缚在户籍枷锁上，教育、医疗、住房、就业、社保等各项公共服务的大门都将新居民拒之门外，积分制改革确定了公共服务向新居民开放的方向，部分公共服务实现了积分供给。但现实是除了子女教育外，住房、医疗、社保等公共服务仅仅是在纸面上对新居民开放。以住房为例，2013 年 4 月住房和城乡建设部《关于做好 2013 年城镇保障性住房安居工作的通知》要求 2013 年年底各个地级市明确外来务工人员申请保障性住房的条件、程序和轮候规则，2015 年 2 月中共中央、国务院印发《关于加大改革创新力度加快农业现代建设意见》再次要求落实外来人口保障性住房政策，但是在具体积分政策中，各地积分制实施细则中都未将积分排名与保障性住房分配相挂钩，结果是除了少数新居民中因为高技能分配到人才公寓外，其他新居民并未享受到保障房的申请权利。积分制本为通过公共服务的开放实现公共服务均等，为城市发展留住相应的人力资源，但这种开放仅仅是有限制的开放，开放不足的公共服务体

系影响着新居民对积分政策的评价和行动意愿。

### 3. 执行层面——断裂执行

一项政策在执行中的效果如何不仅取决于制定环节的设计，关键在于执行环节中执行者对政策的理解及执行的兴致与效率，政策在落实中因为执行者效率不高而形成执行环节的断裂，影响了执行效果。

一是手续繁杂催生代办利益链条。积分制实行伊始需要新居民依据各项指标一一提供证明，资料审核及步骤十分繁复，造成很多新居民申办意愿不高。在新居民服务管理局及新居民管理所建立后，各地探索一口受理、多口审核的工作方式，但是手续繁杂的本质并未改变。在材料提供方面，按照积分细则规定需要 20 个大项及 35 个小项的证明材料，如居住年限的证明材料包括流动人口信息管理系统证明、不同时期的暂住证、临时居住证等。在办理流程方面，现有流程是以政府角度设计的流程，如政府如何受理、如何审核、如何公示等，缺乏以新居民调度设计的流程指引，如流程演示动画，文件标准模板，各部门办公地址、咨询电话等。一位新东莞人诉说了自己在积分申请中感受到的各种流程不便：对于很多在东莞工作的人来说，如果不是方便小孩子在东莞读书，是不屑于入户东莞的。我有同样的原因，所以被逼千辛万苦，入户东莞。整个过程苦不堪言，背上从小学到大学，从血型到户口本等证明材料，去千百个部门，盖千百个章，去万千个地方，每到一个地方，带上所有证件，证件不怕多，就怕一不小心带少了，白跑一趟。同时，首页这个东西真的很易忽略，流程里没有言明的。<sup>①</sup>

在此背景下催生了代办利益链条，第一种是企业代办，因为政府对企业资质有明文要求，而很多新居民就业的企业不具备代办资格。具备代办资格的企业甚至以代办要挟员工与企业延长劳动合同时限。第二种是政府指定代办单位，按照一定的收费标准为新居民提供代办业务，这些代办单位多数是政府下属事业单位，按照每位新居民 1000 元的代办费，每年可以收缴千万的代办费，由政府指定代理机构无形中增加了政府权力的寻租空间。第三种是黑市代办链条，当教育、住房、医疗等公共服务逐步与积分挂钩后，不够条件又迫切需要公共服务的新居民催生了违法代办黑市，因为公共服务开放程度不高，这种违法黑市目前还没有引起重视，当住房等核心利益向新居民开

<sup>①</sup> 天涯社区：《我亲办的东莞积分入户流程》，[http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-03/05/c\\_128775704.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-03/05/c_128775704.htm)，2016 年 3 月 6 日。

放后,这种违法现象须引起高度警惕并予以打击。

二是信息衔接不够便民。在积分申请的审核环节需要 22 个部门参与审核,比如人大办公室负责对各级人大代表身份的核查;政协办公室负责对各级政协委员身份的核查;党委组织部负责对各级党代表和党员身份的核查;党委统战部负责对民主党派人士身份的核查;教育局根据公办中小学容量,确定入学名额,同时负责学历、学位证书的核查;科技局负责专利证书、科技奖励情况的核查;公安分局负责居民身份证、“见义勇为”称号荣誉证书、违法犯罪“一票否决”事项及协助破案等社会服务行为的核查。但在各部门协作过程中,因为各职能部门的信息系统开放程度有限,缺乏资料和数据互通与共享,加大了新居民申请的时间成本。在电子政府和电子政务建设背景下,各个职能部门内部基本实现了区域互联,但职能部门之间却因为查询权限问题没有互通。“积分信息系统”、“计生系统”、“公安信息系统”、“社保系统”、“学历查询系统”、“工商执照及税务查询系统”、“志愿者服务查询系统”等各个职能系统没有实行互通,政府部门可以动动鼠标完成的事情,却要申请人浪费大量的时间和精力。一位新居民申请积分平均要去新居民管理所 5 次,原籍派出所 2 次及原籍计生办、居委会 1 次。

三是政策吸引力有限。积分申请并不是新居民必须履行的义务,新居民是否有申请的意愿取决于政策的吸引力。政策的吸引力来源于两方面:第一,受益范围是否足够大。量化的积分与优质公共资源渐进对接,在子女教育已经对接的前提下,接下来亟待对接的是住房资源,已经固化的高房价超出了经济弱势群体新居民的承受能力,自购住房比例只有 9.4%,但是新居民在常住地的居留意愿却在上升。以浙江为例,2014 年均价在两万左右的房价与新居民月均 3534 元的收入构成极大的反差<sup>①</sup>,这就需要政府在政策范围内尽快执行中央的政策将新居民纳入城镇住房保障制度,加大保障性住房投入的同时扩大其他公共服务的受益范围。第二,操作是否公开透明。当核心利益向新居民开放后,新居民最担心的就是政府操作的透明度。新居民一方面担心政府不会也无法拿出真正优质资源给新居民,积分供给仅仅是政府作秀;另一方面担心即使有优质资源,也会有暗箱操作,对政府的决心及透明度心存疑虑。这就需要专业的宣传部门对于积分权益及监督方式给予大力宣传。

<sup>①</sup> 国家卫生与计划生育委员会流动人口司:《2015 中国流动人口发展报告》,中国人口出版社 2015 年版,第 12 页。

## 四、生产合力缺失：新居民公共服务供给困境的协同之困

面对新居民多元化的公共服务需求，需要政府间及政府内合力供给，如果政府在供给中力量的向度不同，不仅会造成力量的分化，而且产生不了协同效应。新居民公共服务供给困境的协同之困表面看是主体协同及流程协同的问题，背后深层的问题却是资源及利益分割问题。

### （一）资源协同：公共服务的直接提供主体财力不足

#### 1. 财力资源协同：事权财权不匹配且转移支付力度弱

改革开放以来，中国经济迅速增长，以浙江为例，地方财政收入由 1978 年的 57.45 亿元上升到 2014 年的 7521.7 亿元。<sup>①</sup> 自 1994 年中央实行分税制改革以来，各个税种的中央财政的提成比重在不断上升（如表 5-5 所示），地方财权在缩减同时事权却在增加。

表 5-5 中央地方税收分成<sup>②</sup>

税 种	税收分成				
	中	省	市	区	开
增值税（国税）	75%	5%	13.75%	3.125%	3.125%
营改增（地税）			75 %	12.5%	12.5%
营业税（地税）	—	—	75%	12.5%	12.5%
企业所得税（国税）	60%	8%	22%	5%	5%
土地增值税（地税）	—	30%	45%	12.5%	12.5%
城镇土地使用税（地税）	—	30%	45%	12.5%	12.5%
房产税（地税）	—	30%	45%	12.5%	12.5%

<sup>①</sup> 浙江统计信息：《2014 浙江统计年鉴》，<http://www.zj.stats.gov.cn/tjsj/tjnj/>，2015 年 1 月 1 日。

<sup>②</sup> 中国经济信息网：《中央与地方税收分成》，[http://www.ce.cn/macro/more/201307/24/t20130724\\_24601243.shtml](http://www.ce.cn/macro/more/201307/24/t20130724_24601243.shtml)，2013 年 7 月 24 日。

续表

税 种	税收分成				
	中	省	市	区	开
印花税（地税）	—	—	75%	12.5%	12.5%
契税（地税）	—	30%	45%	25.0%	—
耕地占用税（地税）	—	50%	25%	25%	—
城市维护建设税（地税）	此税最后分成财力与全市征收数有关，无固定分成比例，一般在对企业税收奖励中不考虑				

自从中央确定流入地作为新居民的公共服务供给责任第一主体后，流入人口比较集中区域获得中央的转移支付并未相应增多，地方财政支出压力绝对值却增加了，反应最明显的就是广东、浙江等东部发达经济省份，同时也是城市新居民占比最高的省份，广东及浙江人大代表甚至喊出“谁发展谁吃亏，谁穷谁有好处，谁还愿意发展”这样的话。以教育经费的支出为例，地方支出比例占 80%，广东省委书记汪洋在人大会上反映“仅仅解决广东省 339 万随迁子女的教育服务就需筹资 170 亿元”。以基本公共卫生服务为例，按照人均筹资标准（如表 5-6 所示），中央的支出责任情况如下：西部省份中央承担 80%，中部省份中央承担 60%，东部省份中央承担 10%~50%，显然是根据经济能力确定支持的力度，但是东部地区的城市新居民数量要远远高于西部地区，支出责任就不能只考虑经济因素，还需考虑地区常住人口数量这一要素。因为转移支付力度弱造成支出责任过分下沉，市县区一级承担了较重的支出责任（如表 5-7 所示），这一现象在东部省份即城市新居民占比高的省份尤为明显。在这种财政收入背景下，地方政府尤其是流入地政府难以有制定及执行新居民公共服务供给政策的动力，甚至为了节约成本采取打折式执行。2010 年第六次人口普查显示浙江省省外流入人口为 1182.4 万人，占全部常住人口的 21.7%，按照 2013 年流动人口动态监测数据农业户籍占比估算，浙江省农业户籍城市新居民为 1037 万，以每位农业流动人口 15 万元的城镇化成本测算需要 1.558 万亿元，而浙江省 2014 年的财政总收入只有 7521.7 亿元。<sup>①</sup> 财政支持的缺乏还导致了新居民精神文化工作开展困难，浙江温州新居民服务管理局作为新居民服务管理的对口部门每年只有 25

<sup>①</sup> 浙江统计网：《2014 年浙江省财政总收入统计数据》，[http://www.zj.stats.gov.cn/tjsj/ydsj/cz/2014n\\_1575/201501/t20150122\\_152220.html](http://www.zj.stats.gov.cn/tjsj/ydsj/cz/2014n_1575/201501/t20150122_152220.html)，2014 年 12 月 31 日。

万元活动经费，新居民服务管理局针对新居民出台了一系列正向激励政策，如各项评奖评优活动及人才库建设等，因没有配套经费仅仅是流于信息统计。

表 5-6 2009—2014 年基本公共卫生服务经费情况

年 份	2009	2010	2011	2012	2013	2014
人均标准（元）	15	15	25	25	30	35
基层机构经费总额（亿元）	103	109	185	226	263	301

数据来源：《全国卫生财务年报》

表 5-7 2008—2013 年基本公共卫生服务经费情况<sup>①</sup>

省 份	区 域	总支出 （亿元）	中央转移 支付比例（%）	省级 投入比例（%）	市县投入 占比（%）
浙江	东部	305.91	5.24	11.35	83.41
福建	东部	185.99	22.52	10.85	66.63
安徽	中部	319.39	36.84	16.84	46.32
湖北	中部	267.99	38.14	12.78	49.08
四川	西部	424.66	43.33	8.97	47.69
贵州	西部	201.05	43.21	19.84	36.95

数据来源：《全国卫生财务年报》

2. 人力资源协同：协管员流失造成基层管理薄弱

浙江、江苏、广东等流入人口大省的城市新居民比例都已超过 1/3，部分地区达到 1/2，在开发区、产业园区甚至出现人口倒挂，新居民数量大于本地居民数量。这么大数量的新居民需要的公共服务涉及方方面面，光是信息采集一项就涉及公安、计生、房屋、就业、劳动保障等部门，要做到分部门输入，归口管理不仅需要设置专门的服务机构，而且需要配备稳定高效的服务队伍，这支队伍就是协管员队伍。目前协管员与新居民的额定配比为 1:500，但基层实际能够达到的配比只有 1:800。由于薪酬待遇与社会同类职位相比缺乏竞争力，比如温州协管员年薪只有 3 万元，但是温州市的平均年薪水平为 42343 元<sup>②</sup>，薪酬待遇不仅掣肘着协管员队伍的规范管理，还影响着协管员队伍的稳定性，离职率长期居高不下造成新居民基层管理薄弱。

<sup>①</sup> 国家卫生与计划生育委员会流动人口司：《2015 中国流动人口发展报告》，中国人口出版社 2015 年版，第 76 页。

<sup>②</sup> 温州市新居民服务管理局工作人员转述。

## （二）主体协同：政府间及部门间供给功能划分不清

### 1. 求助主体：政府不是寻求帮助的对象

政府不是新居民遇到困难时寻求帮助的对象，本书进行的问卷调查显示，当新居民觉得压力大、遇到重大事情需要商量、需要别人帮助照看孩子及急需用钱时，首先选择的帮助对象不是政府，也不是本地居民，而是亲戚或老乡。选择老乡或朋友的比例达到45%，选择亲戚的占23%，这说明几近七成新居民的社会网络由亲戚和老乡构成。在对政府人员的访谈中，政府人员也认同这一调查结果，超过八成的政府人员认为新居民的社交圈仅限于自己的亲戚朋友。这点在“社会参与”选项的选择中也有所体现，“社会参与”的四个选项：参与单位集体活动；跟朋友逛街、聊天和吃饭；去邻居及朋友家里串门；向单位或社区提出意见和建议，新居民选择最多的就是“和朋友逛街、吃饭和聊天”。政府及本地居民不是新居民求助的对象，一方面说明新居民的社会融合程度不够，仅仅在经济上融入居住地，在文化、身份和心理上融合程度较弱；另一方面说明政府在公共服务供给方面缺位，新居民对政府的依赖和信任程度不够。

### 2. 纵向层级政府间职责划分不清

因为新居民居住地分散、人员构成复杂且住所不稳定等特征，目前对新居民的服务采取的是常住地负责的方式，此种方式下最终的纵向职责单位就是街道及社区。但是因为各个职能部门都对社区和街道进行多头领导，街道和社区并未发挥出在公共服务和社会融合方面的实质作用。为了解决多头领导的问题，将新居民的服务职能剥离出来，成立了新居民服务管理所，但因为新居民管理所与街道和社区合署办公，造成新居民管理所作为新居民服务管理局的分支机构，虽然在业务上与新居民管理局对接，但在行政管理机构中又隶属于街道，新居民管理局对它有业务指导权却无考核权，造成公共服务供给的“最后一公里”经常落实不到位。

### 3. 横向政府职能部门间职责划分不清

由于新居民公共服务工作涉及公安部门的流管大队、计生部门的流动人口科、教育部门、财政部门、民政部门、人力资源与社会保障各部门的职能内容，其公共服务工作往往由各部门齐抓共管，这就出现了政出多门，横向



政府间职责划分不清的问题，出现重复管理与管理盲点并存的现象。比如协管员队伍，一半隶属于新居民服务管理局，一半隶属于公安局。新居民服务管理局只是一个协调服务部门，不具有任何强制权，其工作开展起来非常被动。这点在问卷调查和访谈调查中得到证实，在对当前新居民管理和服务主体存在问题的选择上，政府部门工作人员唯一的共识是“统一管理机构的缺乏导致协调不力，进而形成体制不顺”。新居民公共服务供给的内容纷繁复杂，仅仅依靠政府管理部门难以实现，这就需要政府间进行合作。目前政府机构虽然有跨区域的政府管理部门的对接，但还没有形成常态机制，国家也没有专门职能部门进行组织，它仅仅是新居民服务管理机构的自发行为。

### （三）流程协同：公共服务供给政策的执行效率低下

首先，从政策制定环节看，政策观赏性较强。高层政策制定者根据国家宏观发展战略提出政策的制定方向，但是对于政策具体制定细节如公共服务供给优先顺序、资金筹集、责任划分等操作层面的问题缺乏制度设计，在缺乏操作层面的指导又没有试点经验借鉴的情况下，政策往往流于观赏的境地。其次，政策内容与新居民需求不相匹配，造成这种现象的原因表面看是政府在制定政策时并未充分吸取新居民的意愿或者没有进行充分的论证和调研，但其根本原因在于政策的制定者与政策的受益者存在需求差异。新居民作为政策的受益者关心的是其直接服务需求是否能得到解决，比如就业、教育、住房、社保等；政府作为政策制定者关心的是政策是否带来管理效率的提高，因此其在政策中强调组织机构的改革、法律法规的制定等。这点在调查中已有所体现，在关于政府效能的调查指标即政务公开、办事效率、服务水平、服务态度、政府廉洁、司法公正、依法行政七个指标中，新居民关注的是政务公开、办事效率、服务水平、服务态度四个指标，而政府关注的是政府廉洁、司法公正、依法行政这三个指标。最后，选择执行与敷衍执行造成政策落实效果与预期效果差距明显，如《保险业服务新型城镇化发展的指导意见》、《关于做好2013年城镇保障性住房安居工作》、《关于做好流动人口公共卫生计生服务的指导意见》等一系列中央针对城市新居民的政策在实践中，被地方以财政压力等客观条件限缺而不能立即执行。

### （四）利益协同：流入地与流出地负担分摊动力匮乏

政府间关系表面看是权力关系、行政关系，但本质是利益关系。尤其是



新居民流入地与流出地政府因为受益程度的差异，在新居民公共服务供给中，二者都缺乏承担供给义务的主动性。

### 1. 理念：地方保护主义阻隔

地方保护主义与市场化程度紧密相连，经济发达地区与经济落后地区不仅是地方保护主义盛行的区域，而且也是城市新居民的流出地和流入地。流入地认为人口流动产生的新居民对本地公共服务体系产生冲击，造成供给能力不足及质量下降，然而流入地却是低成本“人口红利”的受益者。流出地认为人口流出造成其基础教育产生的人力资本流失，但是人口流动也给流出地带来了发展空间。行政和经济双重分割下形成的地方本位主义思考惯性虽然可以理解，但这种思考惯性增加了地方行政和经济协同的成本，只有打破固有的边界限制，转变地方本位主义思考理念，才能真正落实国家的城镇化战略，实现人的城镇化。

### 2. 体制：缺乏横向制度规范引导

流入地与流出地对新居民公共服务供给负担的分担动力缺乏固然有地方主义理念的问题，但核心问题不是理念，事实是以流入地作为供给主体的现有制度安排确实对流入地是巨大负担。如外来务工人员总数位列全国第一的广东省，如要解决 2673 万人基本公共服务供给问题，按人均资本存量及人均公共服务支出测算，每年需安排 2100 亿元资金，这相当于广东全年财政预算的 38%。如果中央对流入地与流出地没有相应的利益补偿政策，流入地和流出地也只能在现行供给条件下做些小修小补，这显然与国家的总体战略不相匹配。横向利益协调制度的缺乏体现在：一是地方筹资空间受限。既然流入地是负担的主体，是否可以允许流入地创新公共服务供给的筹资渠道，通过发行地方债券扩大城镇化的资金来源，当然发行规模要与吸纳的新居民数量相挂钩。二是国家转移支付的依据单一。国家的转移支付作为平衡地区利益的重要工具，是否可以调整转移支付的依据和重点？现有转移支付的依据是经济发展水平，卫生、教育、住房、社保等各项转移支付补贴都是中西部高于东部，今后是否可以考虑将常住人口数量作为转移支付的依据，在转移支付的支付领域中根据流入地与流出地的需求侧重点不同给予不同的支持力度？流出地因为城市新居民少于户籍人口，住房需求相对少，但对于提高劳动力的素质的需求较高，流入地承担城市新居民固化为本地居民的任务，住房、社保需求高，陕西安康的“流出地教育模式”与广东的“流入地住房模式”

是一种值得借鉴的地方探索。<sup>①</sup> 地方探索需要中央的持续支持才能继续推广,中央可以考虑将这种地方探索的模式作为一种横向的制度规范,在转移支付中依据常住人口数量和需求不同进行补贴,而不是一味地按照经济发展水平进行补贴。

### 3. 协调:区域信用体系形式化

流入地与流出地的利益协同需要建立在双方充分信任的基础上,但形式化的区域信用体系使得区域利益协调难以进行。一是利益协调组织临时化。单一制国家性质决定了中央政府在政策制定、区域发展中的重要作用,由于中央政府缺乏协调机构,目前多以联席会议方式体现中央的角色,没有常态化的权威使得区域协调缺乏综合机构的统筹管理。地方与中央一样,新居民公共服务供给区域协调机构仍停留在各种会议制度与单项合作机制上,以集体磋商为主,缺乏制度化的机制与组织。二是区域合作缺乏约束使得合作难以维系。这种约束缺乏体现在两个方面:一方面是没有正式的硬约束确保区域合作顺利进行及对违规行为的惩戒;另一方面是没有以契约为基础的软约束,区域合作公约和合作协议仅仅是框架协议,协议中有关流出地与流入地信息公开与披露、协调与管理制度、人才交流制度等,流入地政府与流出地政府可以随意更改。以上原因使得区域信用体系难以建立,没有区域信用体系的保证必然出现地方政府短视行为。目前新居民公共服务供给的区域信用体系建设的形式仅仅停留在流入地与流出地的合作协议上,仍没有任何对合作协议的配套保障。

## 五、供给绩效失控:新居民公共服务供给困境的责任之困

新居民公共服务的供给是无法依靠个人予以实现的,它需要政府的支持,但新居民公共服务供给的绩效层在责任工具应用、责任环境建设、责任追究的主体及依据等方面均存在问题。

---

<sup>①</sup> 国家发改委规划司、国家发改委价格司、国家发改委宏观经济研究院:《农民工跨省流动:流出地办教育流入地建住房》,载《中国经济导报》,2013年2月26日,第5版。

## （一）责任工具：总体短缺与结构失衡

### 1. 责任工具 360°审视：总体短缺

现有责任工具的制度化 and 规范化程度不足，其工具效用尚未发挥出来。作为基础性责任工具的信息公开，不仅需要出台全国性流动人口信息公开规定，还需要地方政府进一步细化信息公开的要求并提高制度化水平，使信息公开成为惯例，信息保密成为例外。在实践中，新居民只能通过新居民服务管理局印刷的宣传册和积分公示获得较为有限的信息。现场监测作为最具直观性、针对性和真实性特征的责任工具，却因人力资源不足及专业技术缺乏而使其效用难以发挥，财务审计因为只注重资金使用效率而不够全面，使其其他重要的责任内容如公共服务质量等有被替代或忽略的危险。独立评估需要在评估指标体系和受益人意见的权重等方面予以完善。自下向上的责任工具的使用缺乏平台和途径，尚需依赖供给主体高度的责任感。其他重要的责任工具没有得到充分开发和运用，如合作联盟自律，由于我国府际合作自身发育迟缓，一个如此重要的责任工具尚未得到开发和普遍运用。

### 2. 责任工具 360°审视：结构失衡

所谓结构性失衡是指大部分、主要的责任工具由上行责任主体掌控，而横向和下行责任主体能够有效运用的责任工具极度缺乏。典型的责任工具如信息公开、财务审计和专家评估都是上行责任主体的“专利”，信访、质疑、投诉是下行主体少数能使用的正式工具，独立第三方评估是横向主体常用的责任工具，但二者的共同点是效力有限。责任工具的结构失衡在很大程度上源于责任主体地位的巨大分野，新居民公共服务供给的相关者中，各级政府作为上行责任主体处于优势地位，而其他相关者处于弱势地位。“依附式发展”的新居民自治组织总是面临上行责任主体施加的约束条件，缺少实现责任的手段。以信息公开而言，即便是横向和下行责任主体能够触及一部分信息，那也是上行责任主体在运用信息披露工具时为其留下的“福利”，特别是那些贫穷、缺乏教育的新居民如农民工只有相当有限的途径接触信息。另外，横向和下行责任工具的开发和运用还与政府责任意识和制度环境有关，是否进行独立第三方评估及评估的程度取决于官方的大力推动，新居民和为其服务的非政府组织可否进行质疑和投诉及得到回应的程度还依赖政府是否愿意建立恰当的渠道和平台。

## （二）环境约束：既得利益与管控文化

### 1. 既有利益格局

社会改革分为增量改革和存量改革。增量改革因为受益面大，必然受到广泛的拥护，推行的阻力较小，典型代表为改革开放、家庭联产承包责任制这种经济性改革。存量改革是新常态发展背景下最常见的改革方式，它虽然也会使总收益增加，但会影响到既有利益格局，新居民公共服务供给是典型的存量改革问题，但是这种由政府启动的强制性制度变迁必然改变利益在原有社会集团之间的分配，比如本地居民和政府官员自身利益的丧失及一部分人的利益获取，强制式制度变迁影响了官员效用的获得，他们基于理性选择甚至倾向于维持无效但均衡的制度。典型代表就是在中央已经明确人口流动的主要受益方流入地作为责任主体后，流入地在财政改革配套不到位之前并无解决新居民公共服务供给问题的动力。

### 2. 管控文化主导

新居民公共服务供给责任履行主观问题体现在服务意识有待提升上。公共治理视域下的政府定位为服务型政府，目前政府机关虽然提供了各种服务方式，但这些好的方式并没有传达到新居民，即使传达到新居民也只是信息传递而已。调查中公务人员虽已具备服务理念，但是这种服务偏向于从上到下的执行，缺少从下至上的创新行为，某些政府决策者及执行者并未意识到城市的发展和资源的创造依靠的是人，这些管理者不仅没有认识到新居民作为人力资源为城市所做的贡献，而且因立足本部门利益或自身工作的角度，使其只注意到新居民带来的负面影响和工作压力。访谈调查表明新居民服务及管理部门的工作核心仍然是围绕治安管控开展，在实际工作中，很多政府工作人员甚至把新居民公共服务供给看作是政府组织的慈善活动或者是对新居民的一种恩赐。

### 3. 外生动力不足

制度作为行为和利益的形成条件，是市场经济下竞争力形成的根本原因。从政治责任凸显的全能政府到经济责任凸显的经济政府，再到社会责任凸显的服务型政府，政府责任变迁中始终不变的是政府主体义务的履行，义务履行到位的程度不仅有关公共服务的发展，还关系到制度创新的动力，但是义

务的履行必须以制度环境这一条件的成熟为前提。新居民公共服务供给义务的履行依赖的是经济发展水平、土地制度环境、财政制度环境等外部条件的完备程度，特别是法律法规和基础制度的完备。目前外生动力的不足主要存在于两个基础制度方面。

第一，户籍制度改革进展缓慢。户籍一直被当作新居民与本地居民在公共服务享受上差异的壁垒，我国的户籍改革确实滞后于新居民已成为常住人口这一现实。2006年公安部首先在户口城乡区隔上进行试点，在山东、辽宁、福建等11个地区尝试取消城乡户口的差别。2010年在广东探索积分入户政策，广东省在中山、东莞试验的基础上出台了第一个省级落户新政“农民工积分落户指导意见”，浙江紧随其后在嘉兴、温州等地也出台了积分落户新政。但是实施的效果是新居民虽然有落户意愿，行动上却踌躇不前，原因是新居民害怕失去农村的土地利益。为此2014年国务院在户籍改革的指导意见中强调了不以放弃土地利益作为城市落户的条件，但流入地政府因为财政问题及城市承载力限制入户指标，户籍改革的本质是利益群体的博弈，如果没有土地政策及财政政策的配合其进展将会十分缓慢。

第二，新居民公共服务供给的法律法规存在盲区。一是已有法律法规陈旧，目前的新居民服务管理的法规制度多数在20世纪90年代颁布，因为当时将人口作为消耗资源的对象，政策内容以限制为主，但是现在的人口政策是将人口作为创造资源的对象，原有的法律法规中缺少关于新居民权益的保障，在国家的国力已经允许将新居民服务供给问题提上日程的背景下，这明显与中国当下的经济发展水平不符。二是顶层设计层面多规并行。如住房、卫生、教育、民政等部门都有各自的供给政策，中央各部委及各省市的规章条例各有各的标准。在调研中发现新居民社会救助这一问题出现了管理盲区，比如新居民由于不具有居住地户籍，其社会救助问题不隶属于居住地民政局职责范围，新居民管理局作为服务协调部门也没有救助义务，所以新居民需要救助的紧急情况成了法律法规的规范盲区。

### （三）责任追究：主体单一与过程偏重

#### 1. 追究主体：单一的同体问责

在多重问责主体中，自上而下问责主体主导了当前的问责格局。从问责内容的层面来看，自上而下问责主体左右了当前的问责内容，新居民公共服

务供给行为与其他业务活动一样并没有得到实质性的监管,而真正发挥问责作用的是公共服务规划者即政府侧重于内部问责。新居民公共服务供给问责工具也主要由自上而下的问责主体掌握,这些问责工具的背后有权力或者资源作为支撑,因而能够提出强有力的问责要求,但是追究主体单一违背了民主法治社会的治理理念。新居民作为国家的主人通过代议制民主将管理权力委托给立法机关、司法机关和行政机关,立法机关和司法机关是监督行政机关责任履行的合法主体,二者对公共服务供给主体及个人的违法违规行为具有监管权。除此之外,党的纪律监察机关和组织人事部门也享有一定的限定性问责权力,因此必须将异体问责主体纳入责任追究的主体中。同时,要拓宽非正式的异体问责主体的参与程度,新居民是公共服务供给的直接利益相关者,他们对公共服务的供给绩效的评判最具说服力,非营利组织及政协组织作为利益弱关系方对新居民的服务需求意愿比较熟悉。在正式的异体问责主体发挥的作用都非常有限的情况下,政协组织、非政府组织、新居民、政协委员、社团组织、新闻媒体等非正式的异体问责主体对问责过程参与基本流于形式。

## 2. 追究依据:过程偏重

自上而下问责主体的问责视野局限于公共服务提供的过程,将问责焦点定位于制定了哪些政策、提供了哪些渠道、回复了哪些提案、组织资金如何运作等问题,至于这些过程是否产生了效果,自上而下的问责主体关注较少。但自下而上的问责主体在问责中倾向于关注公共服务供给的客观绩效和自身的主观感受。一是公共服务供给的直接产出,譬如多少新居民获得最低保障、多少子女可以获得公办学校的名额、多少新居民可以获得公租房、修建了多少间打工子弟校舍、新居民犯罪比例下降了多少等。二是公共服务供给的间接产出,如新居民在经济、社会、文化、心理上的融合程度。过程是为结果服务的,政府在公共服务供给上的努力最终要由新居民来检验,那么客观产出和主观感受才是责任追究的依据,新居民公共服务供给责任的追究应着重于做到了什么,而不仅仅是做了什么。

## 第六章 新居民公共服务供给机制 国内外经验与借鉴

我国新居民公共服务供给问题虽然源于中国特色的户籍制度，但是城市外来人口形成的新居民公共服务供给不均问题不是我国的特有问题，只不过我国的新居民来源于“乡—城流动”和“城—城流动”，发达国家的新居民除了内部流动人口外还有外来劳工。发达国家在新居民公共服务供给领域的先进经验可以作为我国新居民公共服务供给机制运行的借鉴。同时国内地方政府在新居民公共服务供给领域的改革措施对不同类型的城市也具有样板价值，如中山经验是大城市的借鉴样板，东莞经验适合制造型特大城市借鉴，上海经验适合超大城市借鉴，嘉兴经验的借鉴价值是其对于新居民社会贡献的强调。因此突破新居民公共服务供给的困境不仅可以从人口流动率高的发达国家加拿大、美国吸取经验，而且要参考地方政府在供给中的创新实践。

### 一、加拿大新居民公共服务供给机制及对中国的借鉴

根据2004年联合国《世界人口展望》的预测，2005—2050年，加拿大、美国、德国、意大利、英国的人口流动率仍然较高，加拿大的人口流动率排在第一位，为6‰，美国接近4‰，其他国家流动率为2‰以上。<sup>①</sup>加拿大作为发达国家地域与中国相当，同样面临因人口流动产生的新居民问题，且两个政府的供给理念相似，中国政府对新居民公共服务供给问题的解决理念是“以人为本”，加拿大是“公民优先”<sup>②</sup>，因此加拿大在新居民公共服务供给领域的实践可以为中国提供宝贵经验。其在新居民公共服务供给领域的实践主要围绕在决策机制中如何促进新居民的公共参与，在效率机制中如何以新居

<sup>①</sup> Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World population prospects—The 2004 revision volume I: Analytical report*, New York: United Nations, 2004.

<sup>②</sup> 岳经纶：《农民工公共服务——本土实践、国际经验、政策建议》，中山大学出版社2012年版，第170页。

民的利益诉求为中心进行供给，在协同供给中如何实现国家间、政府间、政府内与政府外的联动。

## （一）决策机制：包容原则下的“公共参与”

### 1. 基于社会包容理念制定“公共参与”路线图

公共参与不仅有助于对资源进行优化配置，关键是通过听取公众的声音，增强其对政府政策的接受程度，减小危机事件爆发的概率。加拿大的埃德蒙顿市是新居民的主要聚居城市，该市在公共服务供给政策的制定中十分重视公共参与的价值，尤其是在制定新居民公共服务供给政策中重视对新居民参与积极性的调动，确立了社会包容这一原则。社会包容作为一种人类发展的方式具体包括：个人和团体都有权享有物理和社会空间，有权获得社会生活所需的物质资源及有权参与和介入影响自己、家庭和社区的决策。埃德蒙顿将其作为《移民与安置政策》的政策目的，市政府和服务机构的职责就是如何通过公共服务供给培养新居民的归属感，使其融入埃德蒙顿的社会、经济、文化和政治生活，市政府基于社会包容原则确定了公共参与的路线图（如图6-1所示）。安大略省荷顿区在开办收容站供给社会救助这一公共服务中，引入公共参与方式，不仅成功降低了公众的不满情绪，而且增强了他们对政府的信任，平衡了政府与社区的利益关系。

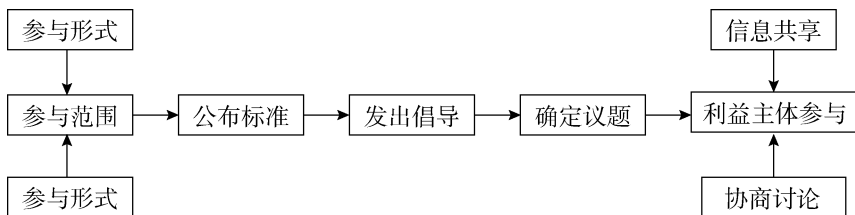


图 6-1 公共参与路线图<sup>①</sup>

### 2. 采购“多元文化健康经纪人”合作社服务促进公共参与

采购“多元文化健康经纪人”合作社服务的目的是为新居民实现“公共参与”提供保障，“多元文化健康经纪人”合作社服务是由移民妇女组成的工人合作社，利用其语言优势成为移民与卫生部门、教育部门、社会服务机构、

<sup>①</sup> 岳经纶：《农民工公共服务——本土实践、国际经验、政策建议》，中山大学出版社 2012 年版，第 170 页。



执法机构的“中介人”。这种服务保证了新居民对政府公共服务政策的语言理解和文化理解。卡尔加里市也采用类似的方式，政府利用社区文体协调人扮演了经纪人的角色，帮助政府与新居民建立常态的协调联络机制，因为社区文体协调人了解社区的需要，拥有新居民的信任，便于政府围绕新居民的需要设计公共参与程序。

### 3. 协同社区团体与非营利组织促进公共参与

政府与社区团体的合作目的是克服公共服务供给中的制约因素，新居民作为边缘化群体，如何动员其进行公共参与，必须借助其熟悉和依赖的社区团体。这种合作不仅拓宽了政府与新居民的沟通渠道，而且可以根据需要及时调整政府供给的内容。埃德蒙顿在这方面进行了很好的探索，利用多元文化联盟促进新居民的公共参与，为其带来了不少收益。

多元文化联盟是以明确表达新居民特别是移民的利益诉求，与政府和社区组织合作的民间组织。2010年该联盟发展壮大，妇女充当了移民与医疗卫生、家庭和社会服务、执法和教育系统服务中介人角色。联盟为该城市的新居民参与提供了一个活跃的社区基础设施，联盟汇集了一批双语双文化的社区行动者，他们能够带动少数民族社区居民参与，进行可信赖的交流。联盟在协调新居民社区与其他组织和政府的关系中扮演推动者和协调人的角色。联盟定期组织社区论坛，和社区居民一起就医疗健康、教育、就业问题进行对话，不断进行参与教育，使之学习做“积极市民”的生活技能。<sup>①</sup>

## （二）效率机制：公民为先下的“客户中心”

面对公众对政府公共服务内容、公共服务供给质量、公共服务可及性的期望不断提高的发展趋势，加拿大政府认为通过改进服务质量可以提高市民对政府的信心，提高市民满意度和政府公信力。政府采用了“公民中心服务研究院”的研究成果，基于客户角度重建公共服务项目，根据其需要和偏好做出供给决策。这一思路也被引入新居民公共服务供给领域，通过“客户中心”合作模式消除新居民作为边缘化群体获取公共服务资源存在的经济、政治、社会、文化和法律障碍，实现真正意义上的均等性和普惠性公共服务

<sup>①</sup> 岳经纶：《农民工公共服务——本土实践、国际经验、政策建议》，中山大学出版社2012年版，第170~176页。

供给。

### 1. 政府内建立“一站式服务中心”

加拿大地方政府根据这一模式，结合各地新居民的实际情况，在政府内建立了“一站式服务中心”。

安大略省荷顿区设立 211 电话服务热线，荷顿区采用客户中心模式的核心在于如何保证服务工作的简化、便利与一致。211 电话简单易记，作为一项免费服务，它可以提供紧急情况下社区、政府、健康和社会服务信息的查询。埃德蒙顿政府建立了新居民信息中心，埃德蒙顿是加拿大采用“客户中心”合作模式的样板城市，作为一个国内流动人口和国际移民集中的城市，政府认为欢迎新居民，并为其提供必要的信息支持至关重要，组建了多元化与包容处，其职责就是针对新居民的需要设计工作程序，开展工作计划。该处特别在市政大厅设立了一个新居民信息中心，信息中心员工可以提供多种语言的服务，市政府还编撰了新居民指南，通过六种语言介绍服务信息，网络和电话 24 小时开放。<sup>①</sup>

### 2. 政府外建立“一站式服务中心”

政府不仅在市政部门建立“一站式服务中心”，而且将“一站式服务中心”的触角伸向新居民的聚居区，“中心”不仅为新居民提供权利保护、健康医疗、技能培训及其他相关服务，同时还承担着社交场所的功能。

联合食品与商业工人工会服务中心：加拿大联合食品和商业工人工会在安大略省黎明顿建立的第一个劳务服务中心，取得良好效果后，又在全国外籍劳工聚集的地区建立了九个服务中心。服务中心免费向外籍劳工提供支持和服务项目，2008 年以来累计提供 40984 次以电话、接待、宣传教育、咨询为内容的服务。服务中心志愿者帮助外籍劳工解决有关薪酬、劳动休息、劳动安全与健康等方面的侵权问题，帮助其申报健康保险赔付。服务中心工作日及休息日全部开放，还提供劳动技能和关于职业健康保护的培训。中心开发了自己的网站，登载各类服务信息，服务团体与输出国的联络官、宗教团体、学术机构、政府机构、非政府组织保持密切联系。

卡莱亚中心：卡莱亚中心是温哥华地区专门在菲律宾劳工聚居区建立的

---

<sup>①</sup> 岳经纶：《农民工公共服务——本土实践、国际经验、政策建议》，中山大学出版社 2012 年版，第 170~176 页。

社区服务中心，自1996年成立以来，由志愿者为菲律宾家政工作人员提供教育、培训、联络及法律服务。中心定期召开会议、举办座谈会和开展论坛活动，义务律师或学校法律专业学生举办法律讲座，护士志愿者教授护理课程，中心还提供公共文化服务，如建立图书资料室。特别值得提出的是，中心董事会将家政人员代表纳入进来，确保服务以家政人员需要为中心。

阿尔伯达外籍劳工咨询办公室：阿尔伯达省2007年成立了一个外籍劳工服务中心，帮助其寻找自身权利受到侵害的解决途径，开放免费长途热线电话，设立专门接待地点。咨询办提供一站式服务，并与九个移民机构建立合作关系，帮助外籍劳工适应阿尔伯达的生活。定期举办讲座，进行普法宣传，为输入国领事进行培训，保证外籍劳动者清晰地知道解决问题的途径。<sup>①</sup>

### （三）协同机制：政府内与政府外联动合作

加拿大是一个典型的劳工输入国，城市新居民主要由外来劳工构成，劳工权益损害问题时有发生。为此政府探索通过输入国与输出国签订合作框架协议，将利益相关方如雇主、雇员、输入国、输出国都加入促进劳工有序转移的过程中。

#### 1. 输入国与输出国的联动

加拿大在这方面比较成功的实践是季节性工人项目，这一项目是在一个三级框架中实施的。这个三级框架包括：在国家层面为外籍劳工的审批程序制定法律和政策；在省级层面，外籍劳工同样受到《就业标准法》及《健康安全保险法》的保护；在双边层面，输出国与输入国签订双边协议。双边协议规定输出国与输入国在招聘、分配、监督务工者方面的责任，协议要求输出国派驻一名常驻联络官，其全职工作就是协作项目落地，输出国为联络官进行权益培训，联络官定期探望和调查雇员与雇主关系，根据工资单核实工资支付，当有工伤发生时，协助务工者进行申诉，当有劳动争议时，可以要求加拿大官员介入。季节性农业工人项目会定期进行总结，通过总结例会检讨和改进项目的运作。

#### 2. 中央政府与地方政府联动

中央政府与地方政府的联动范例是加拿大联邦政府与省政府签署协议定

---

<sup>①</sup> 岳经纶：《农民工公共服务——本土实践、国际经验、政策建议》，中山大学出版社2012年版，第170~176页。

期交流外籍劳工的信息。此类协议源于联邦政府和省政府的分工不同，联邦政府主管入境事务，省政府负责劳动法规的执行，省政府往往不掌握劳动的工作安置情况和雇主情况，如果没有信息互通，省政府就无法监督工作场所的劳动条件和劳工权益是否受到损害。加拿大联邦政府与阿尔伯达省定期交换信息，以便省政府能及时监督检查劳动场所，省政府也与市政府签订协议，规范就业标准。

### 3. 政府与民间社团的联动

政府与民间社团的合作范例是联合食品和商业工人工会，该工会作为一个行业协会与墨西哥的米肯色州政府签订合作协议，保证米肯色州劳工在加拿大农业和暖房工程中的劳动权利。工人劳动权益侵害问题经常因为回国而不了了之，故协议规定两国有责任跟踪服务。双方根据协议提供法律和社会服务指导及知识技能培训，而且合作编写了信息指南，内容包括加拿大的劳动标准、权利保护，同时设立了免费咨询电话。行业协会同意协调雇主与政府的关系，监督米肯色州劳工的工作条件，米肯色州负责劳工出国前的知识及技能培训。

## （四）加拿大新居民公共服务供给机制的借鉴价值

梳理加拿大联邦政府、省政府及流入地市政府在探索保护新居民权益方面的经验，目的是研究对中国新居民公共服务供给有何借鉴意义，具体借鉴价值可以总结为三点：

### 1. 有效的公共参与是新居民公共服务供给决策机制的起点

公共参与取得成功有赖于政府提供政治上的支持并制定清晰的政策框架，工作人员经过专业培训，对议题有足够的了解，根据目标群体意见制定的供给规划提升了政策的可接受性。在供给决策中吸纳新居民这个边缘化群体的参与，通过双向信息交流，进而了解其偏好，可以更好地提供服务内容。公共参与尤其是新居民这一目标群体的参与是决策机制运行的起点，供给决策本就是对新居民需要的回应，只是如何解决我国新居民参与能力低的问题是居民公共服务供给决策机制所要思考的。

### 2. “一站式服务中心”是值得借鉴的效率供给经验

加拿大的范例“一站式服务中心”之所以取得成功是因为单一的服务地

点便于新居民获得服务和信息，服务中心的人员因为是具有专业素质的全职人员，受过专业培训，为服务供给做了充足准备。服务中心的开放时间迎合新居民的工作时间需要，董事会纳入新居民代表，并注重其需要诉求的表达。在我国新居民比较集聚的城市完全可以采取这种方式，如利用现有的新居民服务管理局建立市级政府层面的“一站式服务中心”，因为新居民大多居住在城郊结合带，可以利用村民便民服务中心建立社区层面的“一站式服务中心”。

### 3. 政府间及政府外的合作是值得借鉴的协同供给经验

加拿大政府间及政府与外部组织合作协议取得成功的关键在于明确了各方应承担的义务和职责。政府充当中介角色，雇主、雇员及输入国与输出国必须按标准签订劳动合同，在输入国设立的联络站对外籍劳工有序转移提供政策意见，输出国与输入国共同提供资源保障，通过定期评估不断完善联络站的运转。这些经验都值得我国新居民的流入地与流出地政府借鉴，包括如何签订协议保障新居民的权益，异地权益如何衔接，协议签订后如何保证协议的落地与推进，而不是成为政府作秀的政绩。

## 二、美国新居民公共服务供给机制及对中国的借鉴

任何国家在工业化和城镇化的进程中都需要劳动力作为支撑，美国也不例外。在工业化的进程中，美国开始了第一次大规模的人口流动，因为政府税收减免及赠予耕地等政策而形成了东部人口向西部迁移的浪潮。在城镇化的进程中，因为城市人口不能满足城市发展的需求，大量农村人口迁移到城市，20世纪70年代，美国出现了人口逆向流动的情况即城市人口向城市郊区流动。尽管如此，人口向经济和服务更好的城市流动的趋势并未改变，纽约、洛杉矶、芝加哥、达拉斯等大城市仍是人口迁移的集中地。因为中国正处于城镇化的进程中，可以参照美国的新居民公共服务供给经验，为我国新居民公共服务供给工作提供有益的指导。

### （一）效率机制：政府与基层社区合力供给

美国城市的新居民聚居区多数环境恶劣、住房紧张且违法犯罪活动猖獗。美国针对新居民的恶劣生存环境探索以基层为社区中心，进行公共服务供给，

具体经历了三个阶段:<sup>①</sup>

第一阶段:基层社区自发供给。针对新居民聚居区生活环境较差、传染疾病易爆发、违法犯罪活动较集中的情况,聚居区社区中一些具有进步思想的青年发动了“基层社区自发供给”运动,自发改良生存环境,提供儿童教育服务和劳动技能培训,同时针对权益受损及移民歧视问题提供法律支持。虽然因为资源支持问题,这种自发供给缺乏持续性,但是自发形成的组织通过文化交流促进了社区间不同文化的融合。

第二阶段:政府单独强力供给。这一阶段美国政府开始了城市更新运动,大力改善城市环境,试图通过商业性开发以改善新居民聚居区的居住环境。通过对传统经济结构的调整,支持新兴产业尤其是高新产业发展,大量的新居民聚居区被用于商业地产的开发,城市面貌确实得到改善,商业投资增多,城市经济得到迅速发展,但是城市面貌的改善并未使新居民受益,因为购买不起商业性住房,新居民被迫生活在环境更差的贫民窟中,城市的社会隔离与社会排斥并未因此改变。

第三阶段:政府与公民、社会合力供给。在城市化背景下,美国开始了邻里社区重建运动,为了解决城市发展中的问题,美国政府向新居民聚居的地方政府和社区提供资金支持,改善基础设施和住房条件,建设公共住房。同时鼓励公民以志愿服务促进社区融合,具体做法是:一是成立政府承认的社区自治组织,通过立法赋予新居民同样的社区公共事务参与权,将新居民代表纳入管理委员会,鼓励其对于社区的公共事务发表意见和提出利益诉求。二是针对新居民中的低收入者及黑人社区,通过引入私营机构的慈善基金和捐款进行免费的就业培训并提供基本的住房条件,保障其就业权利和居住权利。这次复兴运动的特点在于不是政府独自负责公共服务的供给,而是联合社区、企业、公民、非营利机构协同完成供给。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> 吴明伟、吴晓:《我国城市化背景下的流动人口聚居形态研究》(第1版),东南大学出版社2005年版,第159~160页。

<sup>②</sup> 罗思东:《美国城市中的邻里组织与社区治理》,载《中国政法大学学报》,2007年第2期。

## （二）公平机制：法律保障服务的平等享受

美国在新居民公共服务供给中另一个值得借鉴的经验是运用法律工具保证新居民平等享受公共服务。美国的新居民往往被称为“新公民”或者“新来者”，各州因为拥有独立的立法权，因此对新居民制定了一些特殊规定，如在投票权、医疗、综援方面要求居住者在本州居住满一年，但是这一条件却受到联邦法院判例的挑战。<sup>①</sup>美国联邦法院会用“平等保护”条款严格审查新居民是否平等享受了公共服务，这一经验值得我国借鉴，因为我国的流入地政府也存在看似合理的理由排斥新居民平等享受公共服务或者认为其只能部分平等地享受相应的公共服务的情况。若要借鉴美国的“平等保护”条款，必先分析美国法律的“平等保护”条款的四个代表判例。

### 1. “夏皮诺诉马斯案”开启“平等保护”条款的审查先例

“夏皮诺诉马斯案”源于康涅狄格州、宾夕法尼亚州和哥伦比亚特区三个州的一项法律规定，三州的法律都拒绝向在本州居住不满一年的申请者提供福利援助。联邦法院最后裁定三州的法律违反宪法规定，最高法院基于“平等保护”条款对这一判决进行了严格审查，支持了判决。最高法院认为贫穷的居民本应获得生活必需品的帮助，他们是否应该获得此项帮助并不以居住时间作为判定标准。<sup>②</sup>沿用此案的判例结果，第二个判例“亨利案”也沿用了“平等保护”条款的审查思路。原告亨利是一位患有呼吸系统疾病的穷人，因为其在亚利桑那州居住时间不满一年，亚利桑那州拒绝其享受免费医疗服务的福利，并拒绝接收其到公立医院治疗。最高法院认为免费医疗服务和福利援助一样都是生活必需品，亚利桑那州在福利援助上没有拒绝，而在医疗服务上做出拒绝性规定是十分荒谬的。

### 2. “佐贝尔案”开启“平等保护”条款的合理审查先例

“夏皮诺诉马斯案”启动“平等保护”条款审查并未引起太多异议，因为其涉及的是生活必需品的平等保护，但当涉及的内容不是生活必需品，自由迁移的权利和生活必需品的权益如果都得到满足了，这项标准是否还可以

<sup>①</sup> 牟效波：《美国“流动人口”的平等保护及其对中国的启示》，载《政治与法律》，2014年第11期，第127~136页。

<sup>②</sup> 周国华、肖玲：《印度、以色列和美国流动儿童教育政策的理论基础及其启示》，载《外国中小学教育》，2015年第7期，第36页。



适用呢?“佐贝尔案”给出了答案。此案件源于阿拉斯加州的一项红利分配计划,因为矿产资源而产生的红利根据居住时长进行分配,以建州时间 1959 年作为起始时间,居住时间越长分的红利越多,1978 年迁移到此居住的佐贝尔夫妇提起诉讼,认为此项分红计划侵犯了他们自由迁移的权利,而且违反了定居者享有与本州公民同等权利的宪法规定。阿拉斯加最高法院认为红利计划并不属于生活必需品,没有必要启动严格审查,因此用中等审查标准裁定这项规定通过审查。但是最高法院最终认为的确没有必要对这项规定进行挑战,因为其连合理性审查都通不过,以居住时间作为对居民的回报这一理由本身就不合法。之后的“退伍军人福利案”沿用了这一合理审查标准,推翻了新墨西哥州的一项规定,该规定认为只有在 1976 年后居住在新墨西哥州的越战退伍老兵才有权免税,越战老兵可以获得免税并不是以居住时间作为划分条件而是以是否是越战老兵作为条件,因此法院认为这项规定违反了“平等保护”条款,无法通过合理性审查也就不需要开启严格审查这一程序了。

### 3. “平等保护”条款判例是对政府“迫切性利益”这一理由的否定

以上两种类型的案例,一种是关于生活必需品,另一种是关于非生活必需品,法院都基于“平等保护”条款的严格审查及合理审查否定了政府的理由。关于美国地方政府主张是否合理的判断同样可以用于判断我国流入地政府推脱供给责任理由的合理性。美国政府的最小合理性源于其提出了一项主张叫作“迫切性政府利益”,具体包括三方面内容:第一个理由是保持财政的完整性,因为不设计“等待时间”的条件,将持续增加地方财政的负担。最高法院认同通过合理的控制方式限制开支,但不是以区分居民类型作为控制方式。这一“等待时间”设计本质上是防止穷人大量涌入,这显然是任何宪法规定所不允许的。第二个理由是基于纳税贡献对居民进行分类的合理性。但是如果福利援助可以基于纳税贡献,公共安全服务、消防服务、教育、公共文化服务是否都可以基于纳税贡献呢?这显然也是违反“平等保护”条款的。三是基于管理目的的合理性,如便于进行福利的财政预算,鼓励新居民尽快进入稳定就业状态,使想享受高福利的欺骗者机会最小化等。事实上没有哪个地方政府以“等待时间”作为财政预算的核算时间,而且想要识别那些享受高福利的欺骗者可以有更有效率的方式,如福利机构的审查和福利机构间的合作,甚至一个电话就可以避免。至于等待时间可以促进新居民就业的说法,按逻辑也应该适用本地居民,因此这一主张是不合适的。



### （三）美国新居民公共服务供给机制的借鉴价值

#### 1. 供给主体的多元组合

美国新居民聚居区公共服务的供给是联邦政府、地方政府、私人机构、基层社区及非营利组织共同完成的。联邦政府根据聚居区的新居民数量进行资金支持，城市公共服务供给主要由聚居区地方政府负责，地方政府会根据需要外包部分公共服务，或者直接将资金交由第三部门，地方政府履行监督职能。同时政府鼓励民间非营利组织向新居民提供公共服务，并对其进行资金补贴。

#### 2. 供给内容有所侧重

在公共服务供给不能一蹴而就的情况下，需根据新居民需要选择优先供给的服务，美国在供给内容的选择上侧重两个方面。

一是以经济性公共服务为核心。在财政资源有限的情况下，各类公共服务供给的优先程度不同，美国将经济性公共服务作为核心，经济性公共服务就是以就业为代表的公共服务，对提供就业机会的私人企业实行税收减免和优惠，调动其积极性为新居民提供更多的就业机会。通过商业机构向新居民聚居区提供教育、文化、医疗等公共服务，将聚居区纳入城市整体规划，并在整体规划中拿出固定比例的公租房给低收入人群。

二是注重公共文化服务供给。因为美国新居民不仅包括黑人、农民类新居民，还包括外来移民，社会隔离尤其是文化封闭现象非常明显，因此美国在新居民聚居区十分重视公共文化服务的供给。各种促进文化融合的非营利组织定期举行文化交流活动，增强不同族群间的沟通与交流，尊重民族文化、宗教信仰和风俗习惯，这种公共文化服务不仅丰富了新居民的生活，而且促进了彼此的理解与互信。

这两项公共服务分别对应经济融合和文化融合，经济融合与文化融合恰是社会融合最主要的两个要素。

#### 3. 供给公平依靠法律权威

附带权益的流动不仅使个体最大限度享受国家的资源，而且为国家和地方创新带来了活力。统一的国家不仅是国土统一，更应是人口统一，但现实是新居民即使拥有稳定住所及稳定就业，并纳税交费，想要拿到流入地的户

籍也要受等待时长的限制，甚至以现有的落户条件根本无望落户。经济发达地区凭借良好的公共服务资源优势，人为制定条件拒绝外来者参与分享，当然政府也有其利益考量，这些考量也有合理性，只是这种考量本身就自相矛盾。一是因为城市承载力需要人为控制人口规模。这种考量忽略了人在进行选择时会受自利偏好影响，如果公共资源真是短缺到一定程度，人自然会做出选择，现实是强调资源有限的城市恰恰是优势公共资源集中的地方。二是人口超载的论调。地方政府一方面强调人口超载，一方面向优秀人才提供落户通道，这种考量虽有必要，但是给优秀人才预留空间同时是否也要考虑已经在城市长期居住的常住人口的空间。三是要应对功利性新居民，如高考移民等。这一问题的解决依靠的是政府管理手段的更新，只要监管得力，这些不真诚的定居者的获利机会自然变小，但不应一刀切处理，以少部分功利性新居民作为其他新居民不能享有公共服务的理由。

### 三、国内新居民公共服务供给机制的实践经验

国家卫计委发布的《中国流动人口发展报告 2015》预测到“十三五”结束，我国流动人口总量将达到 2.91 亿，流动人口子女在居住地出生率由 2010 年的 35% 上升到 58%，流动人口孕产妇建册率达 90%，2~6 岁流动儿童全程接种比例为 94%，2014 年流动人口在居住地居住时间超过 3 年的比例已经超过 50%，半数以上流动人口有长期居留的意愿，打算在现居住地继续居住 5 年及以上的占 56%。<sup>①</sup> 流动人口固化为新居民的趋势已经非常明显，下一步就是如何应对流入人口作为新居民对城市的基础设施、公共服务和城市管理能力提出的挑战。特别是在中央明确以居住证作为公共服务供给载体的指导下，各地如何落实中央政策成为一个难题，因此可以参考中山、东莞、上海、嘉兴等地在理论和实践上积累的宝贵经验。

#### （一）限量积分：中山市的供给实践

广东中山在对新居民的公共服务供给方面的探索最早，2007 年颁布试行版《中山市流动人员积分制管理实施细则》，通过积分申请入户而获得相应的

<sup>①</sup> 国家卫计委流动人口司：《中国流动人口发展报告 2015》，中国人口出版社 2015 年版。

公共服务。

1. 实施方法

积分由基础分、加分和减分三部分组成，基础分来自于文化程度、职业资格、工作经验等个人素质指标，加分来自于是否为紧缺人才、投资纳税、社会贡献等是否为本地经济及社会发展做出贡献的相关指标，减分来自于其违法行为指标。积分多少与落户、子女教育、住房政策挂钩，积分超过 60 分参与入户排名，积分超过 30 分参与子女入学及公租房排名，根据排名结果与公共资源的指标数量确定享受范围（如表 6-1 所示）。

表 6-1 中山积分政策计分标准一览表<sup>①</sup>

积分项目		具体分类	分 值
文化程度		初中至本科分为四档	20~80
职业资格 或专业 技术职称	职业资格	初级工到高级技师分为五档	20~110
	事业单位工勤 技术工岗位	一级至五级	20~110
	专业技术职称	初级至高级	70~110
	企业评定岗位等级	初级至技师	50~70
参保情况		养老、医疗、事业、工伤、生育	1.5 分/年
房产情况		合法房产（限本人、配偶、直系亲属）	100
居住证年限		居住证办理时间	5 分/年
年龄		18 周岁以上到 35 周岁以下	5
婚姻状况		未婚	15
计划生育		分为五档	3~100
急需人才		市级至区级	20~50
专利创新		分为三档	10~30
表彰奖励		分为两档	30~60

<sup>①</sup> 中山流动人口信息网：《中山流动人员积分制管理图片版》，<http://www.zslg.gov.cn/index.php?m=Gnewslst&a=news&id=1418>，2015 年 10 月 10 日。

续表

积分项目	具体分类		分 值
文化程度	初中至本科分为四档		20~80
社会贡献	五类志愿服务		每类 2 分
	提供违法犯罪线索		0.3 分/次
	担任流动人口兼职联络员		5
	在中山市各企业担任安全主任	初级至高级	5~15
	在中山市两新组织中积极参与各项社会服务，并在其积分服务网取得相应积分，每满 1000 积分		0.5
	在中山市成为中华骨髓库捐献志愿者		10
	在中山市成功实现骨髓捐献（造血干细胞）		50
	在中山市从事环卫工作满 3 年以上		5 分/年
投资纳税	个人投资金额		1 分/10 万元
	个人所得税		1 分/千元
	因生产经营活动缴纳其他税款		1 分/万元
卫生防疫	分为四类		1
儿童随行卡	《十六周岁以下暂住儿童随行卡》		3
住房公积金缴存	开立账户		3
	每缴存一个月		0.1
社会教育	参与社会教育培训，获得中山市青年社区学院颁发或中山市正处级部门（镇区党委或政府）认可的结业证书		4 分/次
基础教育	申请入读小学一年级的，子女在我市正规幼儿园接受学前教育		1 分/年
	申请入读初中一年级的，子女在我市正规小学连续就读		1 分/年
违反计划生育政策	违反政策生育（含收养）子女的，每生育一个子女		-60
违法犯罪	分为两档		-10 -100

## 2. 实施成效

中山的积分制管理涵盖了入户、入学、入住公租房、创业扶持、社会救助、就业援助、办理优待证等方面的公共服务。2010年积分制试行伊始,新居民申请意愿强烈,共有33682名具备基本条件的新居民进行了积分登记,经过初选受理了4654人的申请,根据当年入户指标数及区域平衡的需要,最终2139名新居民获得入户,成功率为45.7%。截至2015年,全市累计投入积分入户指标21000个。<sup>①</sup>

## (二) 积分管理+条件准入:东莞市的供给实践

在珠三角九市中,“制造名城”东莞的外来人口比例位列第一,排在深圳及中山之前,外来人口比例高达77.28%。2008年东莞率先建立了新莞人服务管理局,村镇对应建立32个新莞人服务管理中心和621个服务站。2010年开始“积分管理+条件准入”政策的落实工作,各个区镇根据自身的入户指标分区排名,实施积分入户。<sup>②</sup>

### 1. 实施方法

东莞与中山同样不属于一线城市,因此都是通过积分直接与入户挂钩提供公共服务,不同之处是东莞因为产业发展需要,自行设置了可以直接入户的条件。首先,在实施内容上采取“积分管理+条件准入”的入户模式。顾名思义,条件准入是个人素质、政府表彰、投资纳税及社会工作四方面满足相应条件直接入户,如在本地拥有自购住房就是直接落户的条件(如图6-2所示)。如果不符合“条件准入”的条件则可申请积分落户,与中山积分落户有指标限制不同,东莞根据城市环境承载力确定人口控制总量,再以控制总量划定入户分数。东莞的积分入户不仅不同于上海的高门槛,也不同于中山的低门槛,甚至可以说是无门槛,落户条件是一种相对的设定。其次,在实施程序上以新莞人服务管理部门作为唯一受理入口,各个职能部门并联参与审核。一口受理减轻了申请人的负担,并联审核则保证了审核的专业性。新莞人服务管理局统一负责积分申请、积分资料保存、申诉处理和信息系统维护

<sup>①</sup> 中山流动人口信息网:《流动人员申请积分入户须知》, <http://www.zslg.gov.cn/index.php?m=Gnewslist&a=news&id=992>, 2015年10月9日。

<sup>②</sup> 南方日报:《东莞、深圳、中山外来人口比例前三名》, <http://news.163.com/14/1231/08/AEPG7JQM00014AED.html>, 2014年12月31日。

工作，配套的积分信息化系统建设提高了积分申请及审核的效率。

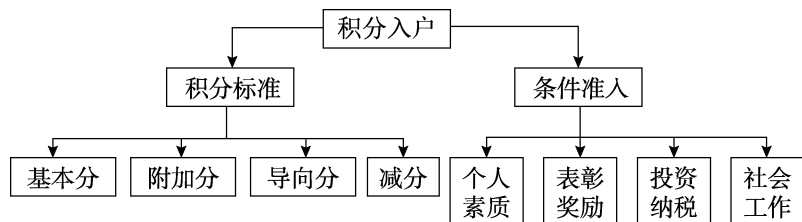


图 6-2 东莞积分入户新政

资料来源：作者根据《东莞市条件准入类人才入户实施细则》绘制

## 2. 实施成效

东莞模式是典型的正向导向下的公共服务供给模式。东莞模式与中山模式虽然都是珠三角在新居民公共服务供给机制方面的探索，但东莞模式是根据是否有利于融入城市生活分为两类指标：一类是“正向指标”，另一类是“反向指标”。正向指标包括个人素质、社会贡献、投资纳税、居住年限等有利于城市融合的行为，负向指标包括违法违纪、违反计划生育政策等不利于城市融合的行为。正向指标是对新居民适应城市的个体行为的激励，引进城市需要的人力资源，负向指标是对新居民个体行为突破底线的惩罚。东莞模式与其他模式最大的不同是，在入户指标上没有根据资源条件不同细分指标数额，而是根据广东省指标总量把握指标数额，只要申请人达到一定的积分，就可获得入户资格，主要原因在于东莞是新老居民倒挂的典型城市。总体来讲，东莞模式积分门槛较低，指标充裕，但实施效果取决于新居民的落户意愿。

## （三）积分管理+阶梯供给：上海市的供给实践

《国家新型城镇化规划（2013—2020 年）》中首次正式明确特大城市可采取积分制方式设置阶梯式落户通道以调控落户规模和节奏，在中央提出创新人口服务管理制度、严格控制特大城市及超大城市人口规模等要求的背景下，上海市于 2013 年 7 月 1 日颁布《上海市居住证管理办法》和《上海市居住证积分管理试行办法》。这是超大城市规范外来人口服务管理的重大创新实践，也是中国新一轮人口管理改革的重要实验样本。

### 1. 实施方法

一是寻找公共服务的新载体。上海新居民的公共服务供给模式与中山和东莞本质的不同在于，中山模式及东莞模式并没有转变公共服务的载体，二

者都是将积分与落户相连，落户后匹配相应的公共服务。但是这种模式并不适合北、上、广、深这样的一线特大城市。中山和东莞虽然也是外来人口的集聚地，但二者毕竟只是地级市，其公共资源对外来人口的吸引力有限，特别是对农民类新居民，因为土地的确权与流转政策目前还未明晰，造成东莞和中山的积分落户指标并未用完。但是以上海为代表的大城市难以全面放开落户，只能以渐进式改革逐步推进城市户籍人口与新居民利益协调，为新居民的市民化待遇提供一个新的载体，即居住证，以居住证打破长期以来仅把户籍作为社会福利分配依据的制度安排。在居住证这一载体下，根据上海的人力资源需求和财政承受能力，综合考虑新居民的工作年限、学历、技能、投资规模、纳税额度、获奖等级、计划生育、遵纪守法等情况进行积分，累积达到一定的积分额度即可申请享受相应档次的公共服务，户籍回归信息统计功能。二是居住证是积分的前置条件，新版居住证与积分政策实施后，以往四类证件（临时居住证、就业居住证、人才居住证、投靠类居住证）转化为两类证件（居住证、临时居住证），同时规定办理新版居住证是积分的前置条件，先办理居住证才能进行积分，积分满120分为基础分值，在此基础上对应阶梯式的公共服务。

## 2. 实施成效

一是态度反馈显示支持度较高。社会各群体对上海实施居住证积分政策较为支持，《2014年城市居住证积分制实施状况调查报告》调查数据显示，30%以上的来沪人员认为上海实施居住证积分制政策合理，仅有6.41%的来沪人员认为非常不合理。此外，46.8%的来沪人员赞成积分制政策，而上海户籍民众只有17.4%明确表示不赞成居住证积分政策。二是申请意愿的明确度较高。没有申请积分的来沪人员在了解积分政策后，申请积分的意愿较高。对于持有居住证的来沪人员，调查中问到“在您了解了积分的待遇规定后，如果您有居住证，您是否愿意申请积分”，明确表示愿意的近80%；对于没有居住证的来沪人员，在回答“在您了解了积分的待遇规定后，如果您没有居住证，您是否愿意办理居住证并申请积分”时，明确表示愿意的超过60%。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 李培林、陈光金、张翼：《2015中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社2014年版，第195~210页。

#### (四) 扩大参与+社会贡献：嘉兴市的供给实践

嘉兴坐落于长三角的腹心地带，与沪、宁、杭三大城市共享公共交通资源，因受三大核心城市经济发展的辐射影响，嘉兴 20 世纪 90 年代后经济迅速发展，新居民大幅增加，2014 年统计结果显示嘉兴常住人口 454.4 万，新居民为 217 万，占比高达 47.7%。<sup>①</sup> 自从 2004 年嘉兴被确定为新居民服务管理工作的试点后，嘉兴政府转变了原有限制管控型管理模式，以 2006 年的《关于加强嘉兴新居民服务管理工作的若干意见（试行）》为契机率先在浙江省实施积分制，通过积分为新居民阶梯供给公共服务。因为其首设专业的组织机构来落实积分政策，因此被称为“嘉兴模式”。

##### 1. 实施方法

2006 年嘉兴市最早成立了全额拨款的监督事业类管理机构——新居民服务管理局，由其负责组织协调及指导新居民服务事务。同时嘉兴也是我国居住证改革的先行地区。嘉兴废除暂住证实行居住证是对新居民与流动人口身份区别的明确，居住证积分包括基础分和附加分两项，基础分主要包括以文化水平、职业资格为核心内容的个人素质、年龄、房产等指标，具体如表 6-2 所示，从表中可见嘉兴在新居民是否年轻，是否具有高学历、高技能，是否对本地经济发展有贡献等方面的选择倾向。附加分是主要针对优质新居民给予的加分项，如是否担任规模企业的管理人员，是否有发明专利，是否有投资及纳税贡献等（如表 6-3 所示）。根据规定积分达到 150 分即可获得技术人员类居住证，享受配套的公共服务，如子女入读公办学校、申请廉租房、参与社会管理等。但嘉兴积分模式与东莞和中山的最大不同在于，其没有设置减分指标，而是将减分指标直接作为是否能申请居住证的前置条件，比如违法犯罪及违反计划生育政策将直接丧失申领居住证的资格，除此之外还将参保年限、稳定住所、稳定就业作为前置条件，嘉兴政府对于前置条件的设置可以看出其人力资源规划战略的发展方向。

<sup>①</sup> 嘉兴统计信息网：《2014 年嘉兴统计年鉴》，<http://www.jxstats.gov.cn/tjnj/Def.asp?cdate=2014>。



表 6-2 嘉兴积分政策基础分构成

项 目	档 次	分 值
学历	初中；中专高中；大专；本科以上	50~80
年龄	小于 30；30~40；大于 40	0~50
职业资格	中级技工；高级技工；技师；技术员；工程师	20~50
住所	自购住房；合法住所	20~50
生活来源	根据个人所得税计分	10~30

资料来源：作者根据 2015—2016 年嘉兴积分政策细则整理

表 6-3 嘉兴积分政策附加分构成

项 目	档 次	分 值
工作经验	企业中层；高管	10~30
创新	实用新型专利；外观设计专利；发明专利	10~30
投资	投资额；纳税额；技能比赛；荣誉称号；劳动模范	10~80

资料来源：作者根据 2015—2016 年嘉兴积分政策细则整理

2. 实施成效

嘉兴模式的政策效果主要体现在两方面，一是通过积分政策优化人口结构，通过新居民延缓当地人口老龄化趋势，技能型人口的固化为产业升级及产业转型提供人力资源保证。同时通过积分指标引导新居民提升个体素质，规范个人行为，参与社会管理，更好地融入当地社会。二是与地方公共财政能力相匹配，虽然无论中央还是地方已经明确新居民公共服务供给的必要性，但是流入地政府公共财政的能力无法支持一刀切的落实政策，只能通过积分分类分层地供给公共服务，缓解地方财政的压力。人力资本好、落户意愿高的新居民通过积分落户，人力资本差或落户意愿低的新居民通过积分供给，优先解决新居民比较迫切的公共服务需求，如子女教育等问题。

（五）国内新居民公共服务供给实践的借鉴价值

1. “中山实践”对大城市积分供给的样本价值

中山市限量积分实践最大的价值在于通过其多年实践证明了积分这一工具的存在意义，可以作为城市人口在 300 万~500 万之间的城市的样板，积分这一工具突破了户籍作为新居民公共服务的唯一依据的限制。中山模式的借鉴价值主要体现在：一是积分制与国家发展战略相符，因为积分制在户籍制

度之外找到了一套新的标准作为公共服务的供给依据。二是积分制与地方发展战略相符,积分制是一种有效的人口结构和素质引导机制,具体做法从积分标准中可见,如文化程度、职业资格是主要的基础分指标,专业人才、社会贡献、年龄、婚否都是主要加分项,从积分指标中可以看出地方政府提升人口质量的目标。三是积分供给是一种渐进式改革工具,对于像中山这种公共资源吸引力有限的城市,需要设置一个基本分数不高的门槛,渐进式赋予公共服务直至普惠性供给。

## 2. “东莞模式”对制造型特大城市积分供给的样本价值

东莞是典型的制造型特大城市,东莞模式的实践价值在于如何将积分制这种公共服务获得机制与本地现实相结合,制造型城市目前都在强调产业升级,但产业升级不是一蹴而就的,产业升级主要依赖的是人力资源的素质提升。东莞模式的立足点是一方面要留住人力资源,另一方面要提高人力资源的素质。东莞积分模式的特色是两手抓,将积分累积与条件准入两个抓手相结合,因为积分申请流程非常烦琐,条件准入相当于为申请者在积分制旁开设了一条绿色通道,避免走积分申请的流程,绿色通道提供了这样的选择机会,分别是个人素质、表彰奖励、投资纳税和社会工作四条通道。新居民可以通过纳税直接入户,如个人只要连续三年纳税超过10万元即可入户。难能可贵的是东莞积分模式没有把社会工作作为加分项,而是将其作为绿色通道,只要社工具有职业证书又无负向指标即可入户,这体现了东莞政府对社会工作重要性的认知。总之,东莞模式最大的价值在于如何通过设计保证更多的人参与到社会经济发展成果的分配中,同时在具体规则设计上为其需要的优质新居民提供入户便利。

## 3. “上海实践”对超大城市积分供给的样板价值

上海作为特大城市的典型代表,其对新居民在落户和公共服务供给两个方面都不能完全开放,只能通过阶梯供给的方式。一是新政策促进新居民有序融入。上海实施居住证积分政策的目的是,一方面是促进本市经济、社会、资源、环境的协调发展,另一方面是保护来沪人员的合法权益,为来沪人员融入城市提供制度通道。政策实施以来,来沪人员认为这种制度安排较好地促进了其融入上海城市生活,调查数据显示,近50%的来沪人员认同居住证积分政策有利于保护其在上海的“合法权益”和为其“公平地享受社会福利提供了通道”。二是新政策对新居民“正面行为”产生较明显的激励作用。调

查数据显示,对于一般来沪人员而言,如果积分分值距离标准分值120分相差甚远,其打算努力的积分方向首选遵纪守法(59.9%),其次是增加社保缴纳年限(45.5%)及提高技能职称和技能等级(42.9%)。对于已申请积分的来沪人员而言,如果积分分值与120分标准分值相差甚远,其打算努力的积分方向首选是提升技能职称和技能等级(64.3%),其次是增加社保缴纳年限(54.6%),再次是提高学历水平(39.6%)等。三是新政策对外来人口大量无序涌入上海起到一定抑制作用。当问及“如果来沪人员积分距离标准分值相差甚远,未来是否将会带家人来上海居住”时,30.4%的人选择一定不会,61.4%的人表示犹豫,仅仅8.3%的人明确表示一定会;在回答“如果您的亲戚、朋友、同乡估计也打不到120分,那您还会带领或介绍他们来上海吗”时,只有8.9%的人明确表示一定会,74.5%的人表示犹豫。<sup>①</sup>

#### 4. “嘉兴实践”在积分指标完善上的样板价值

“人的城镇化”就是城市新居民按照城市的生活规则生活,而不是仅仅在城市就业、消费、纳税。因此嘉兴在实行多年积分供给后,大胆对积分指标进行改革。一是嘉兴模式的实践价值在于强化社会贡献这一指标,与中山和东莞经验类似,嘉兴模式在积分指标设计上也引入社会贡献指标,强调新居民作为城市居民的社会责任感,相对中山和东莞的实践,嘉兴增加了对社会贡献指标的赋分分值,参保情况最高赋分高达50分,与文化程度这种基本指标持平。二是积分指标和标准动态变化,嘉兴新居民82.8%为初中及初中以下文化程度,按现行积分政策势必导致入围人数少,进而产生受益面窄的问题,因此为扩大参与范围,积分指标和标准并不是一成不变的。嘉兴在这方面的探索经验是根据新居民统计数据设计积分标准,而不是一味地设计高学历、高技能指标,将最低学历赋分指标由高中调整为初中,职业资格最低赋分指标为初级技工,特别是增加了在职培训的奖励分值。

---

<sup>①</sup> 李培林、陈光金、张翼:《2015中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社2014年版,第195~210页。

## 第七章 新居民公共服务供给机制的优化路径

针对新居民公共服务供给机制在决策机制、效率机制、公平机制、协同机制及责任机制中的运行困境，为促进新居民的社会融入，须思考困境的突破路径。决策机制中着重解决新居民的话语权及政府能力建设与环境能力建设问题；效率机制中聚焦于如何实现供给的市场化、社会化及信息化；在公平机制中以保障土地权益为前提，基本公共服务无条件供给，优质公共服务可以实行积分供给；协同机制的优化路径在于如何合理划分中央与省、市、县的支出责任，协调流入地与流出地的区域利益，建立专门部门协调碎片化的供给部门；责任机制需要解决的是根据供给责任界定新居民公共服务供给的衡量指标，并将绩效评估的结果用于供给部门的人力资源管理及财政预算，进而对供给部门的责任履行进行有效监控。

### 一、赋予话语：新居民公共服务供给决策机制优化

新居民公共服务供给机制的目标在于如何实现平等供给，这种平等应贯穿于供给机制运行的始终，即从供给决策环节就要保证这种平等，而平等的实现依赖的是参与主体的能力，因此新居民公共服务供给决策机制的优化应该从个体能力、组织能力、环境能力三方面保证决策环节平等的实现。

#### （一）能力框架下新居民公共服务供给决策机制模型

能力建设理论认为，能力不仅仅是个体狭义上具备技术技能、人际技能和概念技能，还包括组织有效处理相关事务的技能。个人能力建设向组织能力建设的推进过程必然要与社会文化、制度文化进行整合，社会文化、制度文化就是环境能力建设的核心要素。在新居民公共服务供给领域，能力建设旨在增加两种能力：一是新居民的能力，即其表达诉求的能力；二是政府的

能力，即政府能及时回应新居民需求的能力（如表 7-1 所示）。

表 7-1 新居民公共服务能力建设分析表

层次	释 义	静态要素	动态结构
个体	新居民个体实现决策参与的意愿及达成意愿的主观素质	价值观；态度；知识；技能；体质	供给决策参与力：以公共参与间接提升决策效能
组织	组织能力的内部影响要素	1. 人力资源、财务资源、物质资源、时间资源、信息资源五大资源的优化组合 2. 组织文化—群体习惯化行为方式 3. 流程管理协同作用	供给决策回应力：以组织能力直接提高决策效能
环境	个人及组织能力的外部影响要素	1. 制度因素：正式与非正式制度 2. 社会规范：风俗；文化 3. 生态环境资源	供给决策保障力：以保障条件促进决策符合真实偏好

新居民公共服务供给决策机制是在公共服务供给决策活动运行过程中形成的规则体系。这一规则体系具体是指新居民个人能力、政府回应能力、环境影响能力三个方面如何互相作用影响决策的制定、执行、反馈和修正（如图 7-1 所示）。

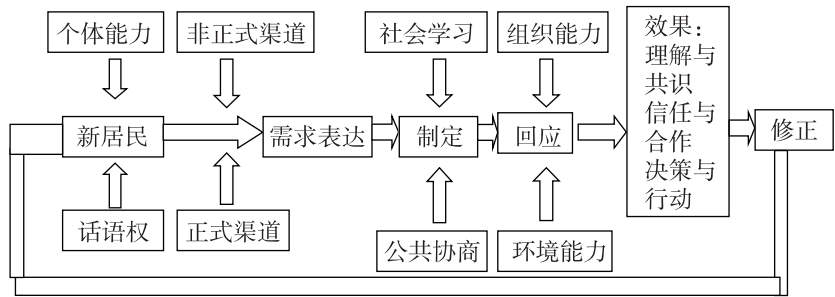


图 7-1 能力框架下新居民公共服务供给决策机制模型

（二）制定环节：新居民个体决策参与能力提升

1. 新居民合法话语权赋予

一是在涉及新居民利益的公共服务决策过程中推广听证机制。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出了“对同群众利益密切相关的重大事项，要实行公示及听证等制度，扩大人民群众的参与度”，各地可以将现有的听证规定适用于新居民公共服务供给决策领域，具体实施可参考浙江的听

证制度设计经验（如表 7-2 所示）。二是由若干位新居民联合会代表、新居民代表列席党委会、政府办公会议，兼职工会职务，促使政府听取、吸纳民意。2015 年 1 月 17 日，中华全国总工会十六届四次执委会，选举农民工巨晓林为中华全国总工会副主席，这一举措具有重要借鉴意义。<sup>①</sup> 由于地区公共服务决策涉及新居民及本地居民的切身利益，信息需要向社会大众公开，在此基础上对民意与官情进行协调。只有这样才能集思广益，防止决策出现偏颇。三是建立新居民提案制度。列席会议的新居民可以根据新居民群体意志进行表达、解释和主张，反映基层新居民的现实需求。

表 7-2 浙江部分公共决策听证规定

时间	城市	规 定	实践特色
2015	杭州	《杭州市人大常委会立法听证办法》	法律层面保证
2014	宁波	《镇海区重大行政决策听证制度》和《宁波市城乡规划行政许可听证实施办法》	行政决策的依据
2014	温州	《温州市行政听证办法》	行政决策责任追究
2014	嘉兴	《嘉兴市“阳光嘉兴”行政听证办法》	阳光工程程序规范、透明

2. 新居民素质及决策参与能力的提升

个体参与能力不仅可以促进政府提升决策效能，而且新居民参与能力的提升本身就是对公共服务平等享受的表现。个体决策参与力的提升本质上就是参与意愿和参与技能的提升，新居民参与决策的个体能力包括两方面：一是要有参与的主动意识；二是要有参与的知识和技能。政府选择决策项目时针对核心服务进行集中决策研究，着眼于提高新居民素质，增强其个体参与能力，不仅使决策更符合新居民的需求，而且会减少决策的成本和阻力。只有把新居民的综合素质提高起来，公共服务决策任务才达到了真正的目的。以下是新居民服务管理部门如何提高新居民综合素质，增强其个体能力的一则案例：

为扎实推进全面提升我区新居民整体素质，2015 年 8 月 28 日，温州瓯海区新居民服务管理局联合娄桥街道在街道二楼会议室举行了第一期瓯海区新

<sup>①</sup> 新华网：《农民工当选中华全国总工会主席：做农民工的代言人》，[http://news.xinhuanet.com/legal/2016-01/18/c\\_128639218.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2016-01/18/c_128639218.htm)，2016 年 1 月 18 日。

居民综合素质提升培训会，来自辖区的 100 余位新居民参加了培训会。会议首先观看了由《宪法》、《安全生产》和《出租房安全》等内容组成的宣传教育片。随后，区新居民素质提升讲师团成员蔡献东从浙江的居住出租房火灾事故案例出发，结合居住出租房中比较常见的安全隐患，对我区的居住出租房安全相关知识进行了全方位的讲解。最后，在场的每一位新居民通过完成一份综合素质小测试，来进一步加深对于安全、文明、法制等方面知识的了解。此次培训会，通过“看、听、写”的形式，给在场的每一位新居民上了一堂生动、精彩的综合素质提升培训课。下一步，我们将以娄桥为起点，在全区范围内开展多场次新居民素质培训，各地将以我们为模板，根据我们的要求和提供的材料，自行组织辖区内的企业、群租房、学校等地的新居民开展教育培训，力争年底全区培训新居民 30 万人。<sup>①</sup>

### 3. 新居民社会学习空间的拓展

公共协商框架下的社会学习是指通过“民主座谈会”、“互联网新居民论坛”拓展多元决策主体的公共空间。无论是线上平台还是线下平台，其目的都是通过交互的沟通，提高新居民对政府、社会组织、本地居民的信任度，通过对决策信息的分享，理解不同主体在决策中的意图和潜在认知，通过认知交互形成包容性价值观，为新居民公共服务决策提供精神支持。杭州的新杭州人帮帮网的核心功能“两介绍，一论坛”，即实现网上房介、互动论坛、政策和法规查询等功能服务性网站。其中“一论坛”作为一个线上公共空间就是公共协商框架下社会学习的典型现实应用。

## （三）回应环节：组织能力建设与环境能力建设

### 1. 执行环节：克服自我“一条龙”

#### （1）组织能力建设

新居民公共服务中的组织能力建设在新居民公共服务决策能力建设体系中起着承上衔接个人能力建设及启下衔接环境能力建设的作用。它是环境能力和个人能力施加作用的平台，它使新居民作为公民参与决策不再虚化。具体做法：一是提升一线服务人员的主动性。第一，采用多种培训增强服务人

<sup>①</sup> 温州市瓯海区新居民管理局：《瓯海区新居民素质提升行动拉开序幕》，[http://lgj.ouhai.gov.cn/Art/Art\\_12/Art\\_12\\_3714.aspx](http://lgj.ouhai.gov.cn/Art/Art_12/Art_12_3714.aspx)，2015 年 8 月 28 日。



员实用技能。除传统的培训方式外可推行跟班学习培训。凡涉及新居民矛盾纠纷的调解案例,调解员和专管员到现场开展跟班学习,逐步积累实际调解经验,提高调解能力和水平。浙江舟山采取这种方法取得了良好的效果,新居民矛盾纠纷调解员参与调处各类矛盾纠纷 346 起,涉及流动人口 882 人,涉及金额 1504.77 万元。<sup>①</sup>同时改善基层协管员的福利水平,将协管员队伍全部纳入人事代理,为优秀的协管员提供进入公务员体制的通道。第二,优秀人员的岗位轮换,一种方式是通过优秀服务人员的岗位轮调,营造竞争压力,另一种是将优秀服务人员下派基层,增强整体的服务意识。二是培育现有社会力量参与地区公共服务决策过程。现有社会力量如新居民自助会、居委会、新居民经济合作组织、人民调解委员会等,引导它们在合法范围内参与决策。在法定范围内赋予新居民协会对自身事务制定决策、执行决策的权力。三是优化人力资源配置,减员增效。政府内部通过推行集体办公、窗口办公、一站办公对岗位职责和任职资格进行梳理,减少交叉内容和重叠内容,严格根据职责定岗定编。四是扩大新居民专业管理机构的行政权限,新居民服务管理局作为专门的协调单位,长期以来因为只有协调权而使新居民的公共服务工作在执行环节被敷衍执行,因此将新居民公共服务供给工作的供给情况量化为对供给部门的考核指标,由新居民服务管理局作为外部主体进行监督考察,赋予其考核权。

## (2) 环境能力建设

环境能力建设是通过营造压力为个体能力建设和组织能力建设提供保障。一是精英决策向参与决策转变。首先,通过将政府信息公开立法,在法律层面明确新居民参与决策的权利和具体程序。根据《中华人民共和国政府信息公开条例》、省级政府的《政府信息公开暂行办法》将政府决策听取公众意见的形式及途径(如座谈会、听证会、论证会、书面或互联网征求意见等)制度化、规范化。其次,落实重大决策社会稳定风险评估制度。2012 年国家颁布了《关于建立健全重大决策社会稳定风险评估机制的指导意见(试行)》,新居民公共服务供给决策是典型的需要进行风险评估的决策事项。风险评估机制不仅汲取参与主体的意见,关键是通过对各方利益的均衡考量为政府决策提供依据。二是公共服务决策需量力而行。从宏观上看,新居民的城镇化

<sup>①</sup> 平安舟山网:《普陀区举办流动人口矛盾纠纷调解员培训会议》, <http://www.pazs.gov.cn/index.php/cms/item-view-id-3796.shtml>, 2015 年 11 月 13 日。



需要公共财政的大量投入，此外新老居民公共服务供给的差距是长期积累形成的，缩小二者之间的差距需要一个渐进的过程。从微观上看，每一个地区都有自身特点，应该根据实际情况来制定地区公共服务决策，正确处理满足新居民基本公共服务和发展性公共服务之间的关系。不能打着均等化的旗号，不顾可用资源数量，刻意做面子工程。浙江省德清市根据当地实际将力量集中于新居民子女教育这一领域，具体做法如下：

浙江省德清县，该县采取多项措施便利新居民申请积分入学，实现积分服务“零距离”、积分程序“零障碍”、积分工作“零差错”、积分对象“零投诉”。第一，加强宣传培训。各乡镇（开发区）深入学校、企业、街头、出租房屋大力宣传积分政策、积分事项、积分流程，让广大新居民提前知晓积分相关事宜。同时分期分批培训工作人员 78 人次，确保积分受理不出差错。第二，开设便民窗口。开设了 12 个乡镇（开发区）中心积分窗口及新居民集聚的千山、塘北等 4 个分支窗口，投入近 10 万元在窗口添置电脑、打印机、高拍仪等积分设备，新居民可就近申请积分。第三，简化积分程序。研制开发了新居民积分系统，积分受理、提交、审核等工作均在网上操作，并与人力社保、公安等部门进行数据对接，简化证明，积分结果也将以短信形式告知新居民。第四，实行预约受理。针对武康、开发区等积分入学申请较多的实际，按照辖区实行预约受理。第五，建立应急预案。如遇申请人数较多或资料不全等特殊情況，则启动应急预案，在咨询服务台进行预审核或预登记，确保积分入学申请工作进行有序进行。<sup>①</sup>

## 2. 反馈环节：反馈工具及处理效果

首先，在反馈环节创新监管方式。具体包括两个方面：一是财政资金利用效率；二是服务人员工作绩效。前者包括通过严格控制预算支出确保重点支出的资金，从而达到提高财政资源利用效率的目的。后者则指及时调整新时期任用干部的标准，科学评价干部工作，形成能上能下的用人机制。其次，依靠自下向上的表达机制汲取执行偏差信息。制定决策的过程不可能建立在对相关信息充分占有的基础上，因此执行情况总会与原先设想的蓝图出现偏差，如果只是对制定出来的决策坚决执行而不适时地进行反思，制定出来的决策最终效果就会很差，因此需要贯彻落实政府信息公开条例。可以由参与

---

<sup>①</sup> 湖州市政府官网：《德清县人民政府关于印发德清县新居民积分管理办法（试行）的通知》，[http://www.deqing.gov.cn/art/2015/1/8/art\\_138\\_8041.html](http://www.deqing.gov.cn/art/2015/1/8/art_138_8041.html)，2014 年 12 月 30 日。

决策过程的社会成员如政协委员与人大代表等向新居民宣传有关信息，及时消除社会小道消息。最后，提高新居民公共服务决策反馈机制的运作效率。现行制度规定新居民可以通过质疑、投诉、质询、信访方式表达自己的利益诉求。除传统的质疑与投诉外，目前已有新居民通过人大代表和政协委员质询的方式表达需求。信访只是新居民对公共服务决策偏差表达意见的最后一种救济方式。

#### （四）修正环节：基于新居民的感知破解内循环

由公共服务的对象启动决策评价与修正环节，破解决策制定与评价的内部循环机制。一是基于新居民感知设计决策效果评价指标体系。政府服务绩效要以新居民是否获得较满意的公共服务质量为标准，只有让新居民拥有对政府部门及其工作人员的监督考核权，公共服务供给才能切实地反映新居民的需求偏好。二是改变决策绩效评价方法。由上级政府主持，将社会组织、企业、新居民与本地居民引入效果评估中。三是落实个人的行政问责制。以往的决策绩效评价体制强调集体责任、个人荣誉，官员问责在我国行政生活中虽然屡见不鲜，但其还不是规范制度下的产物。供给部门官员的个人行为可能直接导致公共利益的损失、引发腐败行为，因此他们必须承担责任。在新居民公共服务决策工作中落实个人行政问责制，尤其是健全直接官员问责体制，最终目的是建立更加负责、诚实的服务型政府。

## 二、向外延展：新居民公共服务供给效率机制优化

新居民公共服务供给的效率机制是生产层面的核心内容，协同是效率生产的保障，公平是效率生产的目的。新居民公共服务供给的效率机制的优化方向是“自我生产”向“公共生产”转化，不仅要向政府自身要效率，还要向企业、社会组织、公民要效率，因此效率机制优化的过程就是供给主体向外延展的过程。

#### （一）效率网络下新居民公共服务效率供给机制运行模型

新居民公共服务供给的效率机制是用发展的眼光衡量公共服务类型和性质的变化，通过对供给方式的优劣性进行对比，结合区域适用性分析，在选

择空间中进行排列组合（如图 7-2 所示）。这种效率选择一方面能使供给方式的选择顺应新居民公共服务变化的趋势，另一方面能够符合相应地区所处的经济社会发展阶段。

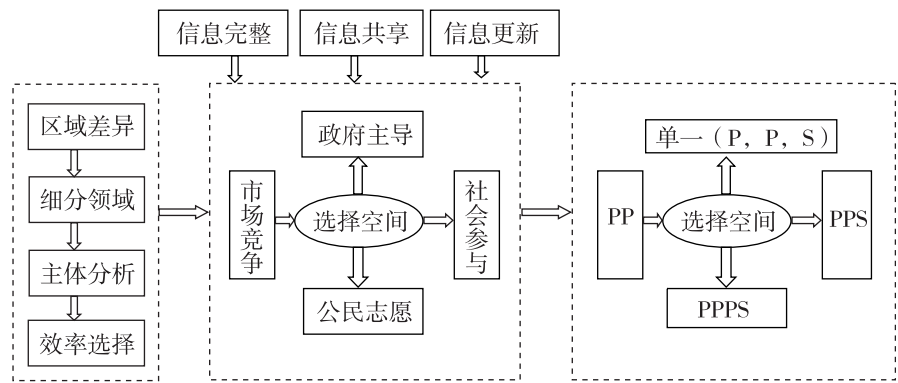


图 7-2 新居民公共服务效率供给机制运行模型

1. 要素衡量

一是衡量区域差别的现实。进行新居民公共服务效率选择之前需衡量不同城市的自然条件、经济现状、新居民的素质等区域差别，基于区域差别分析供给结构和需求结构，供给对需求的满足程度直接决定着新居民需求结构的变化，比如需求数量和质量的变化。二是细分供给领域。根据新居民公共服务的类型和性质，针对各个新居民聚居区的实际、各类新居民的需求侧重点，结合区域特征选择合适的供给方式。三是主体分析。新居民公共服务的供给方式可以分为政府供给、市场供给、志愿供给、混合供给四种供给方式，每种方式下又包括购买供给、无偿供给、公益供给等多种形式。四是效率选择。一方面，每种供给方式都有其优势和劣势，对于基本公共服务和大型纯公共服务，如住房服务、公共事业设施适合政府供给，但问题是没有利润驱动会导致供给效率不高；市场供给在利益驱动下效率较高，但对公益性公共服务关注少，在契约精神不健全的市场下，市场的影响力小。志愿供给的优势在于其由内在动力驱动，弥补了政府和市场供给的漏洞及公益问题，而其缺点则是要么资金来源不稳，要么其公益性会受到资本方的操控。混合供给作为一种整合方式能够协同发挥政府、市场和志愿方的优势。另一方面，由于每种供给方式适用的领域不同，涉及托底的基本公共服务领域必须由政府主导供给，但涉及非基本公共服务领域，市场的供给动力较为积极，因此新居民公共服务供给方式的选择需考虑供给方式的优劣势和适用领域。

## 2. 效率选择

### (1) 互补效率

互补效率是指政府通过引入市场竞争、社会参与、公民参与等机制发挥企业、第三部门、公民各自的供给优势,进而满足新居民不断变化的需求。企业、第三部门、公民弥补政府供给资源有限的劣势,比如引入公民志愿供给弥补了新居民子女课外教育服务供给中政府及市场的不足。政府可以通过复合利益激励机制激发企业、第三部门、公民的供给动力,通过监督考核引导其供给的方向、内容和强度。

几位来自定海、普陀等新居民子弟学校的老师认为在新一代的新居民子女中,虽有生活困难的,但他们的生活水平也并没有大家想象的那么差。而大家多年更多只关注在物质上的赠予,忽略了孩子在素质教育上的需求。市青少年活动中心活动部部长张海英一直觉得对于这些孩子的素质教育,社会关注度不高,且无形中被边缘化了。因此她想尽可能给这些新居民孩子一个与城里的孩子一样展示自己才艺的机会,也就有了这一年一度备受孩子们“追捧”的才艺展示活动。舟山 5293 电视剧剧组制片人赵鹏和他的伙伴陈涛从今年暑假起,在定海蓝天学校免费开办了一个艺术班,培养孩子们的主持、朗诵和表演等。“当时我们因一部戏的剧本需要找一批孩子,我就想到了他们。因为我觉得城里的孩子不缺少这样的机会,而他们很需要。”赵鹏说,他觉得这些孩子也有表演天分,且演得很认真动情。他们只是缺少“伯乐”和机会而已,普陀育才学校也有一位给孩子们免费教葫芦丝的社会爱心人士,他每周固定上两节课,深受孩子们的喜欢。<sup>①</sup>

### (2) 互动效率

互动效率是指政府、社会组织、公民企业积极地进行双向沟通,对各自的资源进行整合。政府拥有政策资源、制度资源、财政资源、信息资源,企业有生产资源、服务资源;第三部门拥有公众信任,公民有专业能力。因为各地政府资源多少不同、企业社会责任履行能力不同、第三部门成熟程度不同、公民志愿意识不同都会影响新居民公共服务供给的实际供给能力,新居民公共服务供给需要政府、企业、第三部门、公民在集体行动规则的约束下通过互动进行集体决策,实现合力供给。

<sup>①</sup> 定海新闻网:《新居民子女需要素质教育“送”上门》, <http://dhnews.zjol.com.cn/dhnews/system/2015/10/26/019858891.shtml>, 2015 年 10 月 26 日。

### 3. 政府主导效率网络的运行

#### (1) 政府供给的效率损失

单一政府供给因其天然的劣势而产生在效率上的损失：资源及信息的不对称使政府官员往往依据个人经验和偏好做出决策，因此垄断供给必然导致低效供给。同时，因为经济发展阶段及社会管理日趋成熟，新居民的公共服务需求日趋多元，因而单一的垄断供给无法照顾到新居民日益多元的需求。

#### (2) 政府供给的效率优势

新居民公共服务供给的效率网络中，任何一种有效的排列组合都不能缺少政府的角色，政府可以是委托者、合作者、监督者，政府处于公共权力的核心，在公共服务的供给中处于优势地位。原因在于：第一，政府具有公共性，政府作为群体利益调节的产物而存在，只有政府愿意供给其他主体无力且不愿供给的公共服务；第二，只有政府具有强制权，一方面征税的强制权保障公共服务供给的财政来源，另一方面中央政府可以作为第三方平衡地方利益，打破新居民供给的困境。以需要大量投资的基础设施服务为例，这些公共服务的供给是市场、企业、第三部门等非政府组织所力不从心的，只有政府主体具有足够的财力和组织能力完成。

#### (3) 政府主导下的效率网络

基于政府角色的优劣势分析，效率机制的运行离不开政府主导，无论是市场化还是社会化，都是引入市场供给、社会供给、公民供给来补充政府供给，绝不是替代政府供给。在新居民公共服务供给中政府、企业、第三部门、公民的主体地位不是同等的，政府是主导主体，因为只有政府能够根据国家战略把握方向和承担责任，只有政府具有强制权可以对其他主体进行职权责划分，也只有政府具有调动各种资源推动激励机制的运转。

## (二) 市场化的效率操作：政府功能转换与购买服务规范管理

新居民公共服务供给效率问题的核心不是国营或者私营，其核心问题是以竞争打破垄断，通过对政府和市场功能的清晰界定，引入私营部门的先进管理方式实现效率供给。

#### 1. 效率选择：转变政府职能及细分服务领域

一是转变政府职能。政府的存在在于完成个人无力完成或者完成不好的功能，公共服务就是政府满足个人需要的功能。在原有的计划经济体制下，政府

从摇篮到坟墓一站式的包办方式，不仅效率低下，而且浪费资源。以招投标、合同外包、特许经营为代表的市场运作方式给公共服务供给者营造了选择的空  
间，不仅降低了成本而且提高了服务质量。市场化供给下政府的主要功能体现  
在：首先完成市场没有动力提供的公共服务，如基础设施、基础教育、环境保  
护；其次监督市场运行，弥补市场缺陷。经济的外溢性及垄断导致市场调节功  
能失灵，需要政府调节供给和需求的矛盾关系，纠正市场失灵。政府为市场提  
供新居民公共服务供给清单，并给出供给的数量和质量标准，调动企业、第三  
部门参与公共服务的生产，减轻政府的供给压力。二是规定适于引入的领域。  
判断服务是否适合政府购买需考虑四方面因素：首先是政府自身要素，即是否  
为政府的核心职能及政府的支付能力；其次是新居民自身要素，即新居民的基  
本需求；再次是服务本身的要素，即服务是否可描述、可度量以适合监督；最  
后是生产者要素，即生产者的竞争程度。因此，新居民公共服务适合引入市场  
化操作的领域是基本公共服务中社会效益高且适合监控的项目及非基本公共服  
务中的经营性项目，如应用科技性服务、非义务阶段教育、新居民聚居区的经  
营性文化演出、体育比赛都是适合市场化运作的领域。

2. 效率操作：购买服务的规范管理

新居民公共服务供给的市场化操作落实到具体层面就是进行公共服务的  
政府购买，但是因为政府购买公共服务涉及政府、社会组织、新居民等众多  
利益主体，因此需要规范购买链条的运行。

一是法定采购。新居民公共服务购买必须依照我国的《政府采购法》的  
规定，用专业的指标制定政府购买公共服务推荐表，优先采购那些公益性好、  
新居民较为欢迎且易于监控的服务项目，如国家卫计委对卫生服务采用星级  
评估方式（如表 7-3 所示），根据推荐的优先级进行采购。参照《政府采购  
法》明确新居民公共服务的采购流程、采购方式、监管办法。

表 7-3 政府购买流动人口卫生计生公共服务推荐表<sup>①</sup>

项 目	购买星级	购买理由
社区戒毒服务	☆☆☆☆☆	事务性强、社会功能突出、易于监控
重性精神疾病管理	☆☆☆☆☆	事务性强、社会功能突出、易于监控

<sup>①</sup> 国家卫生与计划生育委员会编：《2015 中国流动人口发展报告》，人口出版社 2015 年版，第 97 页。

续表

项 目	购买星级	购买理由
计生术后免费家政服务	☆☆☆☆☆	人性化、实惠可行、操作简便、竞争性强
慢性病管理	☆☆☆☆☆	事务性强、公众乐于配合、易于评估、社会效益突出

二是规范预算，量力购买。政府购买新居民公共服务，必须规范预算制度，避免政府拖欠尾款造成生产者降低服务质量以维持收支平衡。按照财政资金管理要求做好资金申报、请款拨付等工作。同时将资金的支付与管理分离，从制度上保障政府财政资金的规范使用。

三是购买程序遵循市场规则。政府的购买程序包括制订计划、申报预算、制定招标方案、确定承接方、事前及事后评估、责任追究环节。在购买的流程中，必须按照市场规则尊重承接方的独立性、能动性和自由裁量权，对承接方的资质要有统一的标准。

四是营造公平竞争的环境。政府购买新居民公共服务的核心就在于通过竞争性购买方式创造公平竞争的环境。首先必须有足够多的竞争者。除了扶持社会组织外，政府及事业单位通过剥离下属企业形成繁荣的买方市场，如人社部门将其事业单位职业技能鉴定中心剥离，使其成为新居民就业服务的供给者。其次净化竞争环境，竞争原则要求政府购买新居民公共服务必须订立契约，严格执行契约，依照合同支付资金。

五是公开透明贯穿整个购买链条。首先在预算编制环节，项目预算的编制应当有理有据，并向社会公开；其次在购买过程中可以应用维克特二次评标法，以确保公正地选出最适合的中标者来承担公共服务，并且竞标结果要现场公布；再次在服务的生产过程中，新居民公共服务的承接方向社会公布资质、承接的公共服务项目及具体要求、开展服务的内容及工作方式、重要支出等；最后政府要引入第三方评估机构开展独立评估，且指标与口碑并重，并将其评估结果作为今后购买的参考，评估结果及时公开。

（三）社会化的效率操作：发挥基层社区与社会组织的纽带功能

现代社会的三大支柱分别是政府、企业和社会组织。社会组织是政府和企业的协调桥梁，企业往往通过社会组织来实现自身的社会责任。由于社会



组织以公共利益作为行为动力,它作为新居民公共服务需求的表达载体更有影响力。政府依托社会组织的协调功能不仅可以减少回应成本,而且能辅助政府在较短的时间满足新居民的需求。效率网络下新居民公共服务社会化的操作方式就是分权:一是纵向分权,即政府内部分权、向基层社区分权;二是横向分权,向社会组织分权。

### 1. 基层社区组织效率供给的实现

社区作为社会的细胞是政府公共服务社会化的实践载体。因为个体素质和组织层级不同,基层社区组织对于顶层设计的公共服务理念和规划理解力有限。但是社区组织作为新居民与政府的桥梁和纽带,它不仅能够帮助新居民了解各类公共服务政策的制定依据,而且能够帮助政府宣传公共服务供给政策,增加新居民的知晓度和认同度,保证有关决策得到顺利实施,预防及减少矛盾的产生,增进社会稳定,推进社会发展。浙江温州在创卫期间,因为创卫的死角多为新居民居住区,各个基层社区组织大力发动新居民参与到创卫活动中,基层社区的推进工作使政府的工作效率获得实质的提升。为了发挥基层社区组织的作用,政府须重视基层社区组织执行者积极性的调动,维护其利益的实现路径,因为只有这个群体利益得到保障,才能保障基层社区组织在新居民公共服务供给中的润滑作用。

### 2. 社会组织效率供给的实现

社会组织是指一切国家政府之外的民间组织和民间关系的总和,典型代表如慈善团体、志愿社团、协会组织等。社会组织基于实现公共利益而自愿形成,其在新居民公共服务供给中的特点是公益性及非营利性。若要实现社会组织效率供给,可从规制、运行、人员三个层面入手。

#### (1) 规制层面

首先要强化经费保障。任何社会组织的发展都离不开物质保障,政府根据地区新居民数量、社会组织数量及社会组织服务的质量三个指标划拨经费;引导社会组织间良性竞争,扶持效率高、效果好的社会组织良性发展,淘汰无效组织。其次在经费得到保障的前提下对其进行规制。因为社会组织的经费来源于政府补贴及社会捐助,因此社会组织的服务供给情况必须受到政府和捐助者的规制。《社会组织发展法》规定公众、媒体、社区、政府、企业对



社会组织有评估权，具体包括信息收集权、信息评估权和信息发布权。<sup>①</sup> 但是我国公众的法制意识和公共意识较弱，可以借鉴国外的信托制度，委托第三方专业信托机构履行监督职能，同时社会组织自身也需建立内部评估体系。

### （2）运行层面

一是创新供给方式。政府将自身不适合、不擅长的服务剥离给社会组织，在效率方面取得较好的效果。目前浙江各地推行的“96345”便民服务中心就是一种很好的社会组织探索，政府出台政策文件委托“96345”便民服务中心承担公共服务职能，政府按照清单和要求向“96345”便民服务中心购买服务，将购买纳入政府预算，由同级财政拨付。社会组织和有技能的个人扮演加盟商的角色，与政府签订契约，规范评估细则，委托第三方专业机构对服务进行评估。通过规范购买流程、服务范围、服务流程、操作规范实现社会组织公共服务供给的专业化，定期组织优秀社会组织评选，在全市范围内对社会组织进行检查和抽查，对服务质量较好的社会组织进行评优表彰。二是以人力资本服务为主要内容。现有的社会组织为新居民提供的公共服务主要包括两种类型：一种是能力提升类服务；另一种是生活类服务。因为新居民的个体能力直接决定其对公共服务的享用程度，因此社会组织的公共服务供给重点应该放在能力提升类公共服务。根据新居民的基本素质情况和当地产业布局情况探索适合新居民的培训内容和方式。三是完善社会组织考核机制。社会组织因其非营利性和非政府性的特征，其公共服务的供给效果往往难以在短时间显现，因此对于社会组织的考评既要有结果类指标也要有过程类指标。对社会组织的考核既要与社会组织各个发展阶段的情况进行纵向比较，也要在社会组织间进行横向比较，社会组织供给公共服务的目的是通过解决新居民在城市生存的困难，缩小其与本地居民的差距，最终实现社会融合。社会组织的服务效果可以从新居民身份认同程度、社会网络丰富程度、社会参与的积极性三个方面进行衡量。

### （3）人员层面

社会组织的公益性决定了社会组织工作人员需具备相应的奉献意识和责任意识，社会组织的从业人员的职业素养包括：首先从业人员行为具有公益性；其次社会组织的从业人员的工作紧紧围绕新居民实际困难展开；最后是

---

<sup>①</sup> 人民网：《制定〈社会组织法〉时机已经成熟》，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0313/c70731-26685163.html>，2015年3月18日。

用优质的工作效率赢得新居民对社会组织的认同感。因此必须对从业人员进行培训,通过理论培训、实际操作培训、集中培训、演示培训等多种培训方式提高从业人员的服务水平。制定从业人员绩效考核办法,将绩效结果与绩效奖励联系在一起,让服务行为与经济利益挂钩。对社会组织的会长、副会长、组长、片长等人员定期进行考核,通过成员自我约束及成员间的相互约束做到层层嵌套约束。

#### (四) 信息化的效率操作:信息素质教育与信息系统动态共享

信息化被《国家基本公共服务“十二五”规划》明确提到战略层面,信息化就是要通过整合教育、公安、民政、社保、计生、房管、税务各领域资源,通过“1+N”信息化应用系统,实现多网联动、多网融合、共享交换,完成由粗放式管理向精细化服务的转变。新居民公共服务信息化方略的实现可以从以下几方面着手:

##### 1. 新居民信息素质教育

21 世纪是信息经济时代,新媒体与传统媒介的组合极大地丰富了新居民的信息体验。信息技能是生存能力,信息资源是社会资本,对新居民进行信息素质教育是帮助其逾越信息鸿沟的基本手段,具体从两方面入手:

一是信息意识教育。信息意识教育旨在培养新居民获取与自身利益相关的政策信息、管理信息、服务信息的主动性。随着互联网技术深入社会生活及社会管理的各个方面,新居民公共服务的供给主体都在利用这一功能强大的工具实现工作机制的创新与工作效率的提高,一切服务内容都需依靠信息载体进行传播,新居民必须提高在海量信息面前的主体意识,主动获取信息、传播信息、更新信息。首先,信息主体意识教育要求新居民在获取信息和利用信息时具备独立思考的能力。比如原来新居民多从老乡处获得就业信息,但是目前新居民获得就业信息的渠道非常多,商业门户网站、政府门户网站、政府劳动人事部门网站、企业网站、社会组织网站及手机移动终端 APP 都可提供就业信息,新居民面对这些海量信息需根据自身的学历背景、行业背景、从业经历、区域倾向选择合适的信息发布平台。其次,政府部门需要宣传信息化的优势。新居民渴望享受公共服务保障,但却不熟悉政府推行的“网格化”数字操作方式,如政府在新居民居住区提供了“二维码”预约服务,通过扫描居民楼的二维码预约网格员上门办理相关事务,但在调查中新居民普

遍表示不知道有这种功能。政府可以通过新居民中的代表人物传播扩散,普及信息化服务可以为新居民解决哪些困难。最后,新居民获取服务信息的需要必须建立在理性轨道上,遵守信息法规和保护他人隐私,对不利于社会和谐的信息要主动抵制。

二是信息技能教育。当新居民具备主体意识后,决定其信息利用水平的因素就是其获取和传播信息的技能,但现实是大部分新居民没有受过正规的信息技能教育。信息技能弱直接导致其获取信息少和信息不对称,信息获取能力直接影响其职业流动空间的大小,职业流动空间将直接影响新居民社会融合的程度。首先,中央和地方政府需提高新居民总体正规教育水平,主要是抓好新生代新居民的整体教育水平,开展计算机和网络使用的普及教育。其次,流出地政府及流入地政府做好就业信息化培训,以专业技术的培训弥补受正规教育不足问题。最后,政府、社会组织和企业合作开展在职信息技能培训,通过公益性电子图书馆、远程信息专题讲座、微课、慕课等方法对新居民进行信息技能教育。

## 2. 新居民公共服务信息系统的共享化

新居民公共服务供给由多部门齐抓共管,各个主管部门都有各自的信息系统,如计生部门的PADIS平台、公安部门的流动人口管理系统和旅馆业系统、人社部门的社保与住房公积金系统、民政部的志愿服务参与系统等。但是现有信息多为内部使用,而新居民公共服务供给工作却存在交叉现象,“信息孤岛问题”不仅成为部门之间的信息壁垒,而且造成政府资源的大量浪费。可以采用如下方法实现信息共享:一是实行一口录入,多口应用。依托成熟的网格化管理框架,开发“网格化服务信息管理系统”及移动终端的APP,只要新居民出示自己的居住证,网格员即可通过平板电脑或移动终端现场为新居民办理原来涉及七八个单位的业务。新居民将诉求反映给网格员,网格员将信息上传,然后认定责任主体和处理时限。同时对数据库会有一个权限设置,不是任何一个层级的管理人员都可以看到所有数据。由于多数职能部门只有查询权而没有更新数据的权力,降低了信息的使用价值,信息平台可以建立双向功能,使用者不仅有查询权还有更新权。二是以高层政府的权威保障信息共享,网格化系统建立的前提是各职能部门开放内部信息,在网格信息系统的“入格事项”明确的基础上,政府必须出台网格管理办法,将信息开放与财政拨款相挂钩,没有信息开放就不给予财政拨款,以强制力破除条块分割下的信息壁垒。

### 3. 新居民公共服务信息系统的完整化

尽管各地政府部门已经出台了多项条例、办法加强对新居民的信息统计,但是通过各地统计信息的对比发现统计信息存在缺失,可以从以下几方面入手保障信息完整化:首先,进一步落实“居住证”制度,一方面对主动办理“居住证”的新居民给予一定的奖励措施(如与积分制相挂钩),另一方面赋予“居住证”与城市居民同等的便利,如将居住证与市民卡、公交卡相关便利挂钩。这样便会增加新居民主动办理“居住证”的积极性,同时也减轻了工作人员的统计工作量。其次,重视新居民服务机构信息调研工作,除了配备办公场所、管理经费外,还应该加强调研经费的划拨。最后,应用居所出入系统汲取信息(如图7-3所示)。将信息系统与住所相连,用二维码门牌作为出租房屋、用工单位的标识牌,二维码门牌里可以加入政策法规、温馨提醒、新居民公共服务供给部门的服务电话等内容。

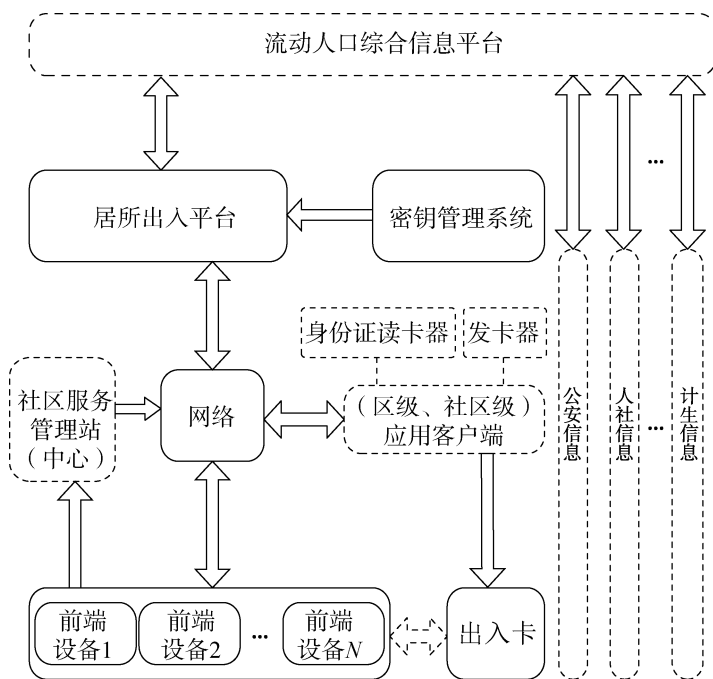


图 7-3 居所出入系统总体架构图

资料来源:流动人口信息居所出入服务管理系统建设规范

### 4. 新居民公共服务信息系统的动态化

具体的措施可以从以下几个方面着手:一是定期更新。新居民服务信息

的统计基于年和月两个周期进行,新居民服务管理部门可以利用每年一次全国流动人口动态监测调查,开展本区域的动态监测,调查采取 PPS 抽样方法。二是成立专业团队。以新居民服务管理局的信息科作为专业团队,主要负责电子平台的维护和更新及客观信息的统计跟踪工作,可以加入主观信息的统计,如新居民的幸福指数、压力指数等。三是应用移动信息平台。“流管通”作为一种大数据背景下的可携带的新居民信息管理软件,是实现新居民信息基础化的有效手段。协管员通过安装“流管通”的手机对网格内的出租房、房屋出租人、用工单位、新居民等情况进行现场查对,操作简单便捷。同时可以在原有功能上继续开发新功能,如提醒功能,网格内哪些居住证即将过期,哪些出租房、用工单位存在问题可以通过移动信息平台“流管通”及时提醒协管员。利用“流管通”不仅可以对新居民、出租房、用工单位进行信息登记、信息跟踪及信息变更,而且“流管通”运行之后,对于协管员的考核可以“用数字说话”。

### 三、保证尊严:新居民公共服务供给公平机制优化

新居民公共服务供给公平机制保证的是新居民公共服务供给的程序伦理。公共服务供给无论在顶层设计还是在底层执行过程中都应该向城市新居民开放,按照“国家公共服务发展规划”满足新居民生存与发展基本需求,具体包括横向维度的衣食、居住、健康、文体四个方面及纵向维度的出生、教育、劳动、养老四个方面。

#### (一) 新居民公共服务供给公平机制运行模型

公共服务供给是否公平,审视的视角有地区公平、城乡公平、群体公平,新居民公共服务供给的公平是以群体公平为视角对公平进行审视。对于公平的理解目前学界主要有三种角度,这三种公平观都是只能从某一角度解释新居民公共服务供给的公平观。第一种是基于自由主义经济学的理解,强调公平就是机会均等,目前该种理论发展为强调实质机会均等,即在某些领域要实现结果均等,这里面的某些领域就是新居民公共服务供给中以义务教育为代表的公共基本服务领域。第二种是米勒在罗尔斯的正义论基础上提出的发展资源的平等,而且这种发展资源的平等是变化的,比如义务教育是新居民

目前公平供给的涉及领域,但伴随教育资源的变化,学前教育和高职教育甚至是高等教育都会纳入公平供给的领域。第三种是阿玛蒂亚森的能力平等理论,公平是一个人在追求生活功能时能够享受到多大程度的自由,比如新居民基本公共服务的满足程度直接决定了其能够享受多大程度的迁徙自由。根据以上理解,新居民公共服务供给机制的公平观为“机械性效率”和“社会性效率”的组合,“机械性效率”是基于数字的量化衡量,而“社会性效率”是对公共利益、个人自由、价值实现等社会价值观念的衡量。

新居民主要由“乡—城流动人口”构成,无论是机会平等还是资源平等抑或能力平等,首先必须保证其土地权益不能受到损害,即宅基地和承包地的财产权和处置权。在土地权益明确后,新居民公共服务公平供给机制的设计包括两步:第一步是以基本公共服务实现机会均等和发展资源均等;第二步是以优质公共服务积分供给实现能力平等,最终实现我国的城镇化发展战略。简言之,公平机制的运转核心是农村的土地改革和城市公共服务的积分供给(如图7-4所示)。

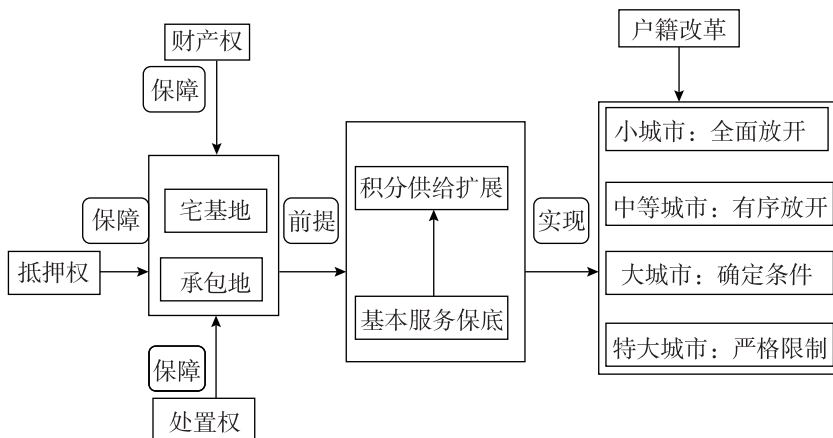


图 7-4 新居民公共服务供给公平机制运行模型

## (二) 前置条件：保障土地财产权与处置权

我国土地实行典型的“二元”划分,城市土地归国家所有,农村土地归集体所有,但是农村土地产权的所有权有着明显的边界限制。这种土地制度在一定时期发挥了托底保障的作用,但在城镇化战略实施背景下,土地制度的僵化已经不适应我国的新型城镇化发展战略,人的城镇化要求新居民落户城市,2013年流动人口PPS抽样结果显示城市新居民中农业人口占比

86.5%，土地的保障功能促使农民类型新居民不得不进行土地利益与城市公共服务利益的权衡。2014年7月30日公布的《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》明确规定不得以退出土地权益作为农民进城落户的条件，这一规定明确了土地权益的保障是新居民公共服务供给公平机制运行的前提。<sup>①</sup>

### 1. 土地保障功能分析

土地的保障功能主要体现在：一是土地作为生产资料直接参与生产过程，产生收益；二是土地提供了养老、医疗、住房、就业等劳动保障功能，新居民一旦失业可以返回原始就业形态，进城务工的新居民可以实现就业与土地的空间分离，可是住房、养老、医疗等功能却无法实现空间分离。虽然新农村合作医疗、农村社会养老保险、农村义务教育等公共服务政策卓有成效，但这些功能目前实现的前提都是农民身份的保留。

### 2. 土地权利限制分析

农村集体土地包括三部分：耕地、宅基地及集体建设用地。目前耕地可以根据《土地管理法》在自愿前提下有偿流转，宅基地不允许流转，集体建设用地主要用来进行非农建设。2007年《物权法》对农村土地的经济性权利进行了清晰界定：一是财产权；二是处置权。

#### （1）财产权

财产权分为三类：第一类是耕地用益物权，耕地经营行权期限为30年，在行权期内耕地经营自主，但自主的前提是必须保证用于农业，农民对被征用耕地享有补偿权，同时可以用耕地行使抵押权。第二类是土地经营权，可以在自愿原则下有偿流转。第三类是宅基地，严格执行“一户一宅”的原则，只能在集体组织内流转。2008年国土资源部明确规定城镇居民不得购买宅基地或小产权房，单位和个人不得非法租用、占用农村土地搞房地产开发。第四类是集体建设用地，只能用于农村公益事业、乡镇企业及农民自建房，严格限制商住开发。

#### （2）处置权

《宪法》规定农村集体土地为集体所有，但集体的三种形式即“集体经济

---

<sup>①</sup> 新华网：《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见（全文）》，[http://news.xinhuanet.com/yzyd/local/20140730/c\\_1111862094.htm](http://news.xinhuanet.com/yzyd/local/20140730/c_1111862094.htm)，2014年7月30日。

组织”、“村委会”、“村民小组”在《民法》中并未被明确赋予主体权利<sup>①</sup>，因此农村集体土地实质上既不是私有产权，也不是纯粹的国家产权，而是一种典型的准国有产权。准国有的性质直接决定了集体土地处置权先天发育不良。处置权包括使用权、收益权和转让权。处置权残缺体现在：一方面是交易权缺失，农村集体土地不能进入建设用地市场，除了荒地任何集体土地都不能有抵押权，农村土地的唯一出路就是国家征地。另一方面是退出权缺失，2015年出台的户籍改革意见虽然明确要求落户不以退出农村土地经营权为条件，但是现行的《农村土地承包法》明确规定“承包方落户城市应当将承包的耕地和草地交回发包方”。二者的矛盾正是现行土地改革的空间和亟待解决的问题，否则失去土地保障的城市新居民是无论如何也不愿落户城市的，尤其是中小城市，那么城镇化目标的实现也就无从谈起。

### （3）土地权利限制对人口流动的影响

土地流转市场化不足阻碍农民类型新居民利益的实现。土地承包权残缺，承包权实质上只有耕种权，既不能随意流转，又不能抵押贷款。土地的行权期限虽然延长到30年，但产权期限的不足不仅直接带来农村土地的随意性和不稳定性，同时土地权利主体界定不清，集体所有中的“集体”始终没有被明晰界定，《民法》与《土地管理法》的界定存在明显矛盾，直接阻碍土地资源的合理流动。

土地利益不能异地转化，阻碍农民类新居民落户城市。现有农村社会保障是一种最低保障，养老保险每月发放的是社会平均工资，某些农村地区平均寿命都无法支撑其收回缴纳的费用，医疗保险虽然发挥了大病保障的作用，但常规医疗仍需个人支付。因此土地制度提供了一种特殊的补充保障，土地成为现金的替代品，它不仅能提供生活必需品，还能提供就业。正是这种保障功能促使进城的新居民宁可被城市边缘化，也不轻易选择落户城市。广东中山、东莞两地已经连续三年未完成积分落户指标，背后深层原因就是现行的土地政策不支持土地转化为其他社会保障的功能。

### 3. 土地改革探索

若要实现2020年城镇化率突破50%的目标，城市中的农民类新居民是核心突破口，但是土地改革与户籍改革不相匹配的问题可能会拖累城镇化进程。

---

<sup>①</sup> 中国人大网：《中华人民共和国民法通则》，[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/06/content\\_5004470.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/06/content_5004470.htm)，2007年1月1日。



2015年2月中共中央、国务院印发了《关于加大改革创新力度 加快农业现代化建设的若干意见》部署了经济新常态下“三农”工作的重点。<sup>①</sup>此文件明确了实现城镇化的两条腿，第一条腿就是要推进土地权益的确权登记工作，2015年3月1日起开始实行的《不动产登记暂行条例》明确将宅基地及集体土地划为不动产<sup>②</sup>，同时规定经营性建设用地可以出让、租赁、入股；第二条腿就是要建立居住证制度，分类推进农业转移人口与当地居民同等公共服务。两条腿协调前行加速城镇化进程，农民类新居民的土地保障功能实现依靠三个基本原则，其中“确权”是基础，“流转”是核心，“配套”是保障，各地根据这三项原则展开了试点：

一是重庆地票模式。“地票”是指将闲置的农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和农村公益事业用地等农村集体建设用地进行复垦，变成符合栽种农作物要求的耕地，经由土地管理部门严格验收后腾出的建设用地指标，由市国土房管部门发给等量面积建设用地指标凭证。<sup>③</sup>二是广州土地股权分红模式。广东省佛山市启动集体经济组织股权确权登记颁证工作，依照股权“确权到户、户内共享、社内流转、长久不变”的确权模式，提倡户内股权均等化。<sup>④</sup>三是天津宅基地换房模式。天津市通过宅基地换房的办法探索出一条建设小城镇新思路，在国家政策框架内，坚持承包责任制不变、可耕种土地不减、尊重农民意愿的原则，规划设计和建设适于产业聚集的生态宜居新型小城镇，农民按照规定的置换标准以其宅基地无偿换取小城镇中的新住宅。<sup>⑤</sup>

### （三）保底供给：基本公共服务无条件供给

国内对于基本公共服务的界定莫衷一是，陈海威认为基本公共服务是公民

① 新华网：《关于加大改革创新力度 加快农业现代化建设的若干意见》，[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-02/01/c\\_1114210076.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-02/01/c_1114210076.htm)，2015年2月1日。

② 中国政府网：《不动产登记暂行条例（国务院令第656号）》，[http://www.gov.cn/zhengce/2014-12/22/content\\_2795318.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2014-12/22/content_2795318.htm)，2014年12月22日。

③ 刘峨林：《重庆市地票交易制度之再思考》，载《中国不动产法研究》，2011年第6卷，第176页。

④ 温利、邓柱峰：《南海村民分红将“按户不按丁”》，载《广州日报》，[http://gzdaily.dayoo.com/html/2015-03/20/content\\_2886262.htm](http://gzdaily.dayoo.com/html/2015-03/20/content_2886262.htm)，2015年3月20日。

⑤ 张红星、桑铁柱：《农民利益保护与交易机制的改进——来自天津“宅基地换房”模式的经验》，载《农业经济问题》，2010年第5期，第10页。

人权的体现,因此公平性、普遍性是其基本要求。<sup>①</sup> 中国(海南)改革研究院则认为基本公共服务是在一定经济发展条件下,为维持社会公平正义而对基本生存权和发展权的保护。刘尚希认为基本公共服务是具有同质性的低消费需求,如无论穷富都要吃饱、穿暖、工作、上学、治病等。<sup>②</sup> 本书总结学界观点认为新居民的基本公共服务内涵包括以下几层含义:一是属性上公平性较强;二是内容上与基本人权相关联;三是需求程度非常迫切;四是责任承担以政府为主;五是受经济发展水平限制。本书根据“十七大报告”提出的五大民生目标总结出新居民基本公共服务的内容即保底供给部分(如表7-4所示)。

表 7-4 新居民基本公共服务内容构成

保底供给的着力点	保底供给的具体内容
学有所教	义务教育
病有所医	基本医疗保险
老有所养	基本养老保险
劳有所得	劳动权益保护
住有所居	保障性住房开放

资料来源:根据党的“十七大”报告整理

### 1. 现行过渡载体:居住证

公民的自由迁徙虽然是神圣不可侵犯的权利,但我国公共政策所鼓励的迁移是以就业为目的的迁移,而不是纯功利性的迁移,如高考移民就不在鼓励迁移的范畴。城市新居民的福利水平与城市户籍人口持平的人均成本为8万元,但是因为对地方主政者短期政绩裨益不大,对于新居民公共服务供给的落实问题地方缺乏主动性。因此2015年10月国家出台了《居住证暂行条例》,明确以居住证作为载体供给基本公共服务,用法治的形式保证社会公平。只是居住证作为一个过渡载体也并非没有条件要求(如表7-5所示),根据当下的经济条件即使是基本公共服务的均等仍然面临财政资源、城市承载力、地方意愿等多重困境。因此国家的顶层设计为地方政府留下了自由操作的空间,居住证在征求意见稿中提出九项公共服务内容,但在最终公布的《居住证暂行条例》中只保留了六项服务,缺少了平等就业、参加社保、缴存

① 陈海威:《中国基本公共服务体系研究》,载《科学社会主义》,2007年第3期,第98~100页。

② 刘尚希:《基本公共服务均等化与公共财政制度》,载《经济研究参考》,2008年第40期,第8页。

及使用住房公积金三项。这三项内容涉及基本公共服务保底供给的三个着力点，即病有所医、老有所养、住有所居。因此居住证制度在现行条件下作为制度阶梯为新居民提供一定范围内的公共服务是具有积极意义的，但是其在内容规定上并未涵盖基本公共服务的全部内容且在实现上设置条件，注定了其只能作为一种过渡性载体而存在。

表 7-5 居住证申领条件及证明材料

居住证申领条件	证明材料	享受内容
稳定住所	房屋所有权证、购房合同、房屋租凭登记备案凭证、房屋租凭合同、单位出具的集体宿舍证明	六项服务：义务教育、基本公共就业服务、基本公共卫生服务和计划生育服务、基本文化体育服务、法律援助和其他法律服务、国家规定的其他基本公共服务等
稳定就业	劳动合同 参保证明 营业执照	七项便利：涵盖了日常生活中必需的证照办理、登记和职业资格考试等
本地居住 半年以上	同上	
连续就读 半年以上	学校证明	

资料来源：作者根据《居住证暂行条例（草案）》整理

2. 未来方向：无条件供给

任何公民应该在任何地方都应享有基本的公共福利，除了身份证外，暂住证、居住证、户籍都不应是衡量人身份并与公共服务享用权利相挂钩的条件，新居民作为城市建设者享受基本公共服务必须是无条件的，这也是户籍制度改革的终极目标。因此要推进新居民在基本公共服务享受上的均等必须依靠供给机制的协同运行，没有新居民话语权的提升，没有市场和社会的参与，没有财政资源及区域利益的协调，没有对供给失效的监督和追责，新居民基本公共服务的无条件供给只能停留在“居住证制度”这一过渡政策下，新型城镇化战略也就无从谈起。

（四）扩展供给：非基本公共服务积分供给

新居民公共服务供给的核心问题是公共服务与户籍捆绑，若要实现新居民公共服务供给的公平，各级地方政府虽然无权进行户籍制度改革，但可以

卸载与户籍本身无关的各种功能，也就是为户籍做减法，同时通过“居住证”这一载体分步骤赋予非户籍常住人口相应权益，也就是做加法。但是资源的有限性和有界性决定了优质公共服务的稀缺，对于优质公共服务，特别是优质教育资源和医疗资源及住房资源，可以引入以积分制为代表的利益导向机制，积分制最大的应用价值不在于它能够满足新居民的所有需求，而在于它用公平的程序保证了新居民对享有优质公共服务的良好预期。虽然积分制用各项正负积分引导新居民适应城市的生活规则，看似在巧设门槛，但它毕竟基于地方人才需求和财政负担能力，为新居民提供了打破原有户籍制度的阶梯。因此解决积分制目前实施困境不仅是对一项公共政策的不断完善，而且关系到新居民公共服务公平供给从价值伦理公平落实到程序伦理公平。

### 1. 提升效价：明晰配套服务领域及标准

积分制自实行以来各地配套的公共服务并没有统一标准，新居民只知道积分越高越好，对于具体和什么挂钩、能享受多少公共服务却模糊不清。只有明确配套服务才能提高积分制对于新居民的效价，否则积分制将成为空壳政策。因此需要从以下方面改善。

#### (1) 全面平等开放

不同级别的城市以城市承载力为依据作为公共服务向新居民限制开放的理由，但是经济上各个地方却又全面开放。对新居民数量的调节应该建立在市场机制作用的基础上，由产业结构、产业升级、机器换人这些市场因素调整新居民的流入和流出，而不是通过公共资源屏蔽新居民享受城市发展成果的权利。首先，将积分制三大体系即积分入户体系、积分制阶梯服务供给体系、积分制准入体系向新居民全面平等地开放，这种平等开放的内涵是赋予新居民平等的条件、权利与机会，而不是实际结果的相等。其次，公共服务资源应全面开放。这种开放意味着由政策和制度层面的排他转向为个体差异排他，从顶层排斥转向个体层面的排斥。公共服务积分供给不能仅仅局限在某一领域（如子女教育），即使能提供的资源有限也需表现出开放的态势，如将新居民关心的住房、社保、医疗卫生、文体服务等全面开放，尽管这种惠民功能短期实现的程度还很有限，但从长期看有利于提高新居民对积分制的期望值。

#### (2) 明确准入领域

在明确公共服务全面开放这一战略方向后，接下来要确定每项公共服务

的准入领域和轮候规则。积分制虽然已经推行了8年，但是并没有制定针对各个公共服务领域的实施细则。部分地方政府虽然将子女义务教育的优质学校、保障性住房与积分进行挂钩，但仅仅是拿出了象征性的名额，如温州每年每个区拿出30个左右优质公办学校名额，2015年9月海盐建设409套新居民公租房“新民苑”，嘉兴2015年拿出120个租房补贴名额。<sup>①</sup>这种零星的地方探索并未形成统一的准入领域与准入标准和覆盖水平，如保障房的配比标准，新居民、新生代大中专毕业生、城市住房困难原住民应各占多少比例。因此在准入领域、准入标准与覆盖水平的具体设计上可以依照国家基本公共服务“十二五”规划设计具体的准入领域（如表7-6所示）。

表 7-6 积分制配套的准入领域

一级准入领域	二级准入领域
公共教育	九年义务教育；高中教育；学前教育；职业教育；成人教育
劳动就业服务	就业服务和管理；企业服务；就业援助；职业技能培训和技能鉴定；劳动关系协调；劳动保障监察；劳动人事争议调解仲裁
社会保险	基本养老保险；基本医疗保险；失业；工伤；生育
基本社会服务	社会救助；社会福利；基本养老服务；优抚安置
基本医疗卫生	预防接种、传染病防治、儿童保健、孕产妇保健、老年人保健等基本公共卫生及药品供应与安全保障
人口和计划生育	技术指导、临床医疗、再生育技术等计划生育服务；计划生育奖励扶助
基本住房保障	廉租房；公租房
公共文化体育	公共文化场馆开放；公益性流动文化服务；公共阅读服务；文化遗产展示；群众体育

资料来源：作者根据国家基本公共服务“十二五”规划及积分制配套服务现状整理

但是特别情况需要特别处理，如积分供给的服务不包括本地居民原有经济利益，典型代表是新居民不能参与本地乡镇的征地补偿及村镇企业分红，因为这些经济利益是以本地居民让渡自身的土地权益而产生的。新居民的居民待遇不包括本地居民的经济待遇，这种利益分割的明确有助于减少本地居民对新居民的排斥，更好地促进新居民的社会融合。

2. 提高期望值：明确准入标准，优化积分指标

城市发展既需要新居民中的人才，也需要新居民中的普通劳动群体，而

<sup>①</sup> 李丹超：《“十二五”，浙江人越住越宽敞》，载《浙江省建设信息港》，<http://www.zjjs.gov.cn/DesktopDefault.aspx?tabid=8a57c5d3-da7e-47b9-a68b-71bec88c8caa>，2015年11月27日。

新居民文化素质及技能的提高不是一蹴而就的，这就需要积分供给在指标的设计上给大多数新居民以希望。准入标准过高不利于保障产业升级的稳步进行，而我国主体产业制造业需要稳住大量的普通劳动力。

### （1）明确准入标准

首先降低前置门槛。目前各地积分申请中将违反国家及本市计划生育政策和严重刑事犯罪作为前置门槛，一旦有这两种记录将直接取消申请积分资格。这一规定明显不合时宜，计划生育政策已经改变，应马上取消这一门槛。其次以普通新居民群体作为参照设计准入标准。因为各地公共资源的现状并不相同，在准入标准上目前有两种形式，一种是绝对准入标准，典型代表是上海，只要达到 120 分即可享受配套的公共服务；另一种是相对准入标准，各地根据分配资源的多少临时划线，如果资源足够多，积分较少也可享受，如果资源少则需看新居民在申请群体中的相对位置，实际上并没有明确的准入标准。但是目前以高学历、高技能人群为参照群体设计的准入标准不利于稳定普通新居民，难以为产业升级留足空间和时间。特别是在整体人口老龄化背景下，年轻人力资源是各地首先争夺的群体，学历和技能是可以改变的，但年龄却无法改变。

### （2）优化积分指标

优化积分指标，首先要平衡技术指标与学历指标的权重与分值，不仅增加技术技能类指标的权重，而且要提高其分值，产业转型最需要的不是学历型新居民而是应用技术型新居民；其次对志愿服务、义务献血、慈善捐赠等社会贡献类指标不设上限；最后积分指标类型和分值可以根据经济社会发展情况动态调整，但调整周期不得少于一年，由新居民服务管理局会同人社、住房、教育、卫生计生、公安、工商税务等部门讨论，由新居民服务管理局提交调整方案，经市级政府批准向社会公布执行。

## 3. 提升执行效率：减程序，简内容

因为新居民的数量众多，当配套的公共服务及指标明确后，申请者数量将迅速增多，执行部门的效率不仅关系到申请者成本付出的多少，还直接决定着申请者的服务体验。因此需从减少申请程序，简化申请内容入手提升积分制的执行效率。

### （1）减少步骤，简化内容

由新居民管理局作为一站式服务的入口，新居民申请中的材料提交、异

议复议、积分结果通知等一切积分事务全部由新居民服务管理局一口处理, 其他部门负责提供查询系统的权限。首先开展集体申请与上门办理。新居民工作时间往往与积分申请时间重合, 服务人员可以根据集体申请人数, 设置基数进行上门服务。这种方式不仅为申请者提供人性化的服务, 而且可以宣传积分制及其他新居民服务项目。其次设置模拟环节。通过积分模拟系统打分, 申请者通过模拟系统打分情况决定是否申请, 减少盲目申请浪费人、财、物、时间和信息等资源。再次设定期限。明确规定申请、审核、复议各个环节的时限。最后利用网络平台减少审核步骤。目前积分制申请需要经过 11 个步骤, 提交基本资料 10 项。可以在新居民提交申请的同时进行电子图像采集, 根据电子图像采集和新居民填写信息在各部门的查询系统中完成所有的审核工作, 借助互联网渠道进行后续所有审核验证工作。同时规范申请资料文本格式, 并在网上提供填写的模板, 这种操作方式有利于申请者提高申请的成功率, 而且避免因文本格式问题出现反复申请的问题。

#### (2) 明确职责, 专业培训

为推进新居民积分制公共服务项目有效运行, 定期举行新居民积分制管理系统操作培训, 镇级新居民事务所的专职副所长、积分窗口办理人员, 以及县局分管领导必须参加。对积分录入员、审核员、管理员等不同层级工作人员的工作职责、义务进行明确的规定, 并对积分管理操作系统的操作流程进行详细的介绍和演示。新居民服务管理局综合协调科工作人员就历年积分制操作系统出现的问题进行简要分析, 并培训如何回复新居民来电及来访咨询的问题。

### 四、重视共建: 新居民公共服务供给协同机制优化

协同机制优化的总体思路是如何让利益相关者共同参与到新居民公共服务的供给中来, 在参与中如何保证基本的资源和平衡各方的利益, 以最终实现新居民与本地居民平等的社会待遇, 为经济社会发展的全面繁荣和社会和谐发展提供助力。

#### (一) 新居民公共服务供给协同机制运行模型

新居民的公共服务供给问题的解决之所以只能通过渐进式改革进行, 是因为新居民公共服务的供给需要多种资源及多重利益的协同, 供给既不能依

赖单一主体，也不能依赖单一部门。其供给问题不是单一主体的供给，是因为新居民公共服务供给的利益相关者众多，雇主、房东、社区、政府职能部门都是其供给主体。其供给问题不是单一资源的供给，是因为新居民公共服务供给不仅与就业政策、教育政策、社保政策、户籍政策直接相关，而且与土地政策、财政政策、产业政策也有关联。其供给问题不是单一利益的问题，是因为涉及的利益冲突众多，典型的如中央与地方政府的财政利益分割、省级政府与市县级政府的利益划分、流入地与流出地政府的利益补偿等问题。其供给问题不是单一部门的供给问题，在现行的组织结构及机构构成中，新居民的公共服务供给问题是社保、卫生、教育、民政、公安等多部门齐抓共管的问题。既然新居民公共服务供给问题不是单一主体、单一部门、单一资源、单一利益所能决定的，其供给问题的解决必然需要主体、部门、资源、利益的协同处理，因此本书构建了新居民公共服务供给协同机制模型（如图 7-5 所示）。在此模型中，首先中央要保证政策的顶层设计，保障供给的政策资源和财政资源；其次流入地及流出地省级政府及市县政府处理好区域合作和利益补偿问题，必要时中央可以作为第三方强力介入，牵头处理利益不均问题；再次村（社区）、协管员、房东、企业等利益相关者作为主体协同供给；最后直接负责公共服务供给的职能部门以新居民为需求中心，通过部门内的一站式服务及部门外网格化管理对供给流程进行再造。

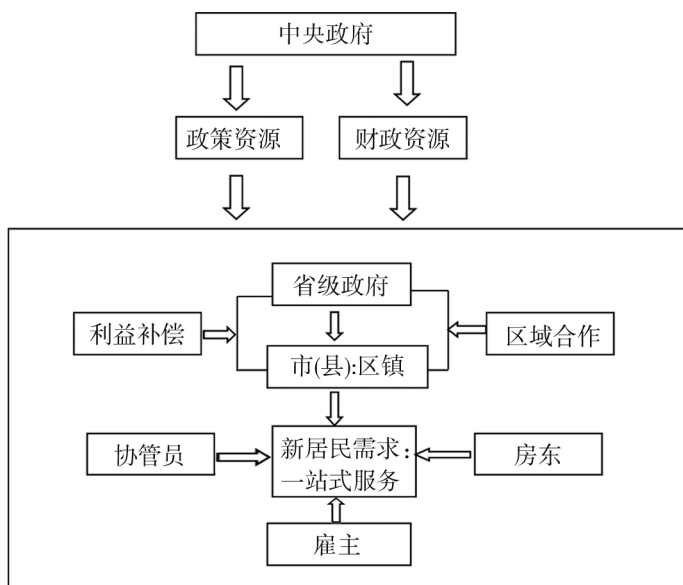


图 7-5 新居民公共服务供给协同机制运行模型



## （二）资源协同：事权明晰下财权配置思路

从经济学视角看，新居民公共服务供给问题的本质是公共资源分配问题。政府公共服务的供给差异表现为制度供给不均和财政供给不均。制度供给不均主要体现在城乡公共服务差别制度安排上。财政供给不均体现在两方面：一是地方与中央事权与财权配比失衡，地方事多财少；二是因为地方财政资源短缺造成其区域内不同群体间公共服务的差距，最突出的领域就是新居民与本地居民在教育、医疗卫生和基础设施方面的差距。

从理论层面看，公共财政问题与新居民公共服务供给问题要解决的目标是一致的，从实践层面看公共财政是新居民公共服务供给机制运行的物质保障。因此，公共财政是新居民公共服务供给的前提，但仅仅是必要条件而不是充分条件，也就是说并非有了公共财政就一定有新居民公共服务供给。新居民的公共需求满足需要经过三个阶段：一是投入阶段，公共财政通过财政预算为新居民公共服务提供资金；二是供给阶段，公共服务供给部门组织生产主体进行生产，对产出环节进行监督和验收，然后提供公共服务；三是享用阶段，新居民根据公共服务的享用感受进行供给效果评估，通过效果反馈表达新居民需求的满足程度，同时作为政府供给是否均衡的衡量依据。公共财政从始至终作用于各个节点，只是在各环节承担的职责不同，因此新居民的公共服务供给必须以配套的财政改革为协同制度，否则流入地在现有财权和事权下是没有动力承担公共服务供给责任的。需要清晰划分中央和地方了事权，健全财权与事权相匹配的税制，调整各个税种的分成办法，在教育、医疗、基础设施等领域要通过规范的转移支付保证地方新居民公共服务的供给能力。

### 1. 问题下的总体思路

人口城镇化是经济社会发展的必然趋势，诺贝尔经济学奖获得者福格尔认为中国经济维持8%的增长速度，其中3%来源于人口向城镇的转移，麦肯锡的研究报告预测中国的经济发展依赖于城镇化的可持续发展。<sup>①</sup>城镇化的核心是城市新居民的城镇化，但落实到具体层面后就不是理念问题那么简单了，

---

<sup>①</sup> 刘青：《诺贝尔经济学奖获得者罗伯特·福格尔点评中国经济 中国医疗消费要“火”》，载《科学新闻》，2001年第42期。

归根结底就是财政资源的配置问题。然而现实是中央与地方的财政收入与支出责任不对等,具体体现在:一是中央收入迅速增长。分税制后中央财政收入保持高速增长,1993—2007 年中央财政收入平均增长率为 19.4%,直到 2014 年才由两位数的高速增长降到 8.6%。<sup>①</sup>二是地方支出与收入不对等。县级政府支出与收入不对等尤为明显,分税制改革落实到省级层面后,省级政府和市级政府效仿中央做法,获得绝对的支配权,导致的直接后果就是政府层级越低,财权越小。即使是财政收入能力强的基层政府,留在本级的财政收入也有限,财政支出能力限制了基层政府对新居民的公共服务供给能力。以浙江的经济强市乐清市为例,2013 年财政收入为 102 亿元,但乐清的分成比只有 50%,低于全省 55%的平均水平,在分成收入里仅仅解决新居民子女教育和社保两项公共服务就需要 19 亿元(如表 7-7 所示)。

表 7-7 乐清市公共服务财力部分指标<sup>②</sup>

公共服务财政指标	数 值
财政收入	102 亿元
分成比例	50%
分成收入	51 亿元
常住人口数量	160 万
新居民数量	81.5 万
人均财政	318.75 元
浙江省人均财政平均数	646.55 元
教育投入	17 亿元
新居民教育投入占比	1/3
社保投入	25.4 亿元
新居民社保占比	1/2

三是中央与地方财权事权不对等。新居民公共服务供给的事权已明确由流入地负责,不足由中央进行转移支付,参照国家基本公共服务的“十二五”规划,与新居民关系密切的八个基本公共服务大项中大部分事权为地方政府

<sup>①</sup> 方焱:《许善达:三大难题困扰营改增改革》, [http://news.xinhuanet.com/gangao/2014-02/17/c\\_126143059.htm](http://news.xinhuanet.com/gangao/2014-02/17/c_126143059.htm), 新华网, 2014 年 2 月 17 日。

<sup>②</sup> 人民网:《浙江乐清市长叫“穷”:人口结构优化减轻财政压力》, <http://news.21cn.com/caiji/roll1/a/2014/0119/16/26106891.shtml>, 2014 年 1 月 19 日。

承担（如表 7-8 所示），即使是中央和地方共同按比例承担的公共服务，除了“农牧区计划生育补助”明确了负担比例外，其他所有服务事项都没有明确的比例划分。

表 7-8 中央与地方基本公共服务支出责任划分

公共服务大项	细分小项	地方政府 独立承担	地方政府负责， 中央补助	地方与中央共同负责， 按比例承担
教育	7	2	5	0
劳动就业	7	3	4	0
社会保障	9	0	9	0
社会服务	12	4	4	4
医疗卫生	12	0	11	1
人口计生	8	0	4	4
住房	5	0	5	0
公共文化体育	12	0	3	9

资料来源：根据国家基本公共服务“十二五”规划整理

新居民公共服务供给中支出责任与收入格局不对等直接制约着国家城镇化战略的实现，2014 年 6 月中央全面深化改革领导小组推出《深化财税体制改革总体方案》，将建立支出责任与收入能力相适应的制度作为当下的紧迫任务。新居民公共服务供给的事权与财权的解决路线是：解决财权问题必先明晰事权，根据事权制定支出责任，以支出责任划分收入格局，不足部分进行转移支付（如图 7-6 所示）。

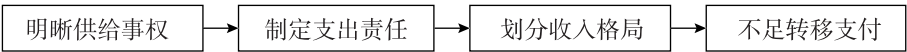


图 7-6 新居民公共服务供给财政资源问题解决思路

2. 事权安排不变条件下财权配置调整思路

以公共服务属性和层次来划分各级政府的事权，国防外交类关系到全国的公共服务必须由中央全权负责，跨区域的基础设施建设和环保服务根据受益程度由中央和地方共担。新居民公共服务如教育、计生、住房中央负有直接或间接责任。事权明晰后财权的调整思路如下：

（1）以常住人口数量为依据计算支出方法

2015 年 3 月国务院总理李克强在《政府工作报告》中指出要建立财政转移

支付与市民化相挂钩,明确提出以常住人口作为财政分成的依据。<sup>①</sup>具体落实措施就是根据本地常住人口数量编制地方和部门预算,将新居民纳入公共财政的覆盖范围。在一些基层经济发达乡镇和产业园区,新居民与本地居民已经出现倒挂情况,如果政府的财政预算仍以户籍人口作为依据,无法满足新居民公共服务的现实需求,则临时性的转移支付难以解决新居民带来的长期性问题。

### (2) 调整税收分成

2013年3月的国务院常务会议上,财税改革被确定为2013年政府重点工作之一,财税改革要拿出方案,循序推进。目前省以下的收入划分包括税种划分和共享税分享。在税种划分中,收入稳定且规模大的税种由省市县共享或省级独享,收入较少的税种由市县共享。共享税分成要么按比例分成,要么按隶属关系分成。京津冀地区多采取比例分成,江浙采取的是隶属分成。为了保障承担主要支出责任的地方政府的财政能力,可以从两方面进行调整:一是提高地方在共享税中的分成比例,最典型的就增值税的分成比。2016年的政府工作报告中再次强调要合理确定中央和地方对增值税的分享比例,适合地方收入的税种要划分给地方,<sup>②</sup>增值税、消费税是与新居民密切相关的税种,流入地政府如果能够参与这两个税种的分成,将提高流入地政府供给公共服务的积极性。二是预增的新税种划分为地税税种,如房地产税、遗产与赠与税、社保税等。

### (3) 上级转移支付

现有财政体制中没有规定流入地与流出地之间在新居民公共服务支出方面的“收益共享,成本共担”机制,上级政府尤其是中央政府可以通过对流出地政府进行奖励性转移支付鼓励其在新居民公共服务供给中发挥配合作用。同时建立新居民专项资金转移支付制度支持流入地及流出地政府的供给举措。专项资金中央和地方财政共担,中央财政根据流入地吸纳新居民数量核算资金额度。首先补助就业、教育、劳动保障、治安、卫生等专项公共服务;其次补助城市建设资金,支持城市基础设施向新居民聚居社区、乡镇倾斜,进而增强新居民聚集区的城市承载力;最后建立专项转移支付定期评估和退出机制。

<sup>①</sup> 人民网:《2015年政府工作报告》(全文实录),<http://www.people.com.cn/n/2015/0305/c347407-26643598.html>, 2015年3月5日。

<sup>②</sup> 新华网:《政府工作报告——2016年3月5日在第十二届全国人民代表大会第四次会议上》,[http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-03/05/c\\_128775704.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-03/05/c_128775704.htm), 2016年3月6日。

#### (4) 预算外收入返还

基层政府在推进新居民公共服务供给中举步维艰，某些经济发达的县政府及镇政府只能勉强维持吃饭，根本谈不上城镇建设，更不用说为新居民提供平等的公共服务了。<sup>①</sup> 因为县级政府或者乡镇政府无法通过跑部钱进、收费罚款、地方举债三种方式筹集资金，基层政府的预算外收入主要是土地出让金，2000 年以前土地财政是其最主要的预算外收入，但是伴随着可开发的土地越来越少，国家的耕地红线严格控制土地开发，乡镇政府土地出让金返还比例低的问题凸显，镇级单位仅仅获得 5%~10% 的比例，上级政府提留 20%~50%。因此需要上级财政增加基层政府在土地出让金中的提留比例。

### (三) 主体协同：利益相关者联动合作供给

管理学意义上的利益相关者是组织外部环境中受组织决策和行动影响的任何相关者，可以来自于内部，也可以来源于外部。米切尔（1997）从影响力、合法性和紧迫性三个特质的拥有程度对利益相关者进行了分类（如图 7-7 所示）。

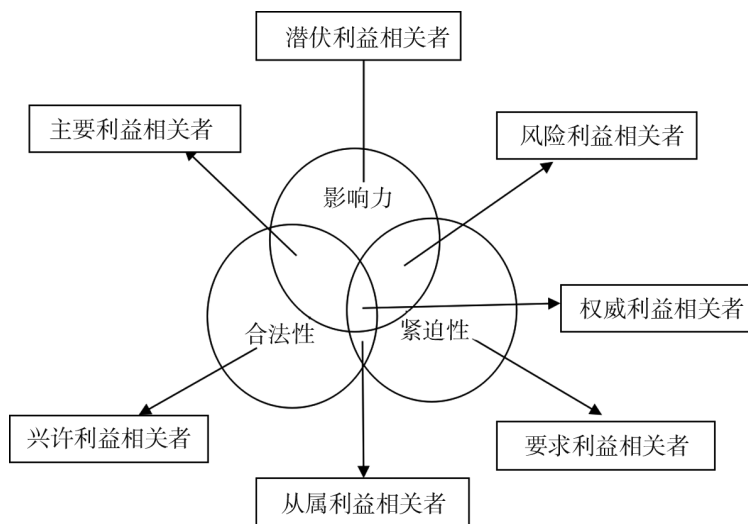


图 7-7 米切尔利益相关者的分类图<sup>②</sup>

在新居民公共服务供给中，企业、政府部门、非营利组织、志愿者等都属

<sup>①</sup> 温州市财政局课题组：《温州市发达城镇财政运行状况分析》，经济科学出版社 2008 年版。

<sup>②</sup> 〔美〕爱德华·弗里曼、杰弗里·哈尔森、拜德安·帕尔马、安德鲁·威克斯、西蒙娜·科莱：《利益相关者理论现状与展望》，盛亚、李靖华等译，知识出版社 2013 年版。

于与新居民公共服务有关的利益相关者，当然也包括本地社区、本地居民、环保组织、媒体在内，甚至与供给活动有直接或者间接关联的自然环境等客体也属于利益相关者的一部分。第一类是期望型利益相关者（如表 7-9 所示）。

表 7-9 期望型利益相关者分类

期望型利益相关者分类	基于风险利益相关者的相关主体优劣势分析
风险利益相关者	私人部门。具有紧迫性和影响力但缺乏合理性
归属利益相关者	非营利组织、新居民。具有合理性和紧迫性，缺乏影响力
主要利益相关者	政府。具有影响力和合理性但缺乏紧迫性

第二类是隐藏型利益相关者（如表 7-10 所示）。

表 7-10 隐藏型利益相关者分类

隐藏型利益相关者分类	基于风险利益相关者的相关主体优劣势分析
潜伏利益相关者	专业评估组织和专家。具有影响力但缺乏合理性和紧迫性
兴许利益相关者	本地居民。具有合理性但缺乏影响力和紧迫性
需求利益相关者	雇主、房东。具有紧迫性和合理性但缺乏影响力

第三类是资深型利益相关者。紧迫性、影响力和合理性共同作用形成的利益相关者即为资深型利益相关者。因此当期望利益相关者及隐藏利益相关者获得自身所不具有的那种属性时，就可以转变为资深型利益相关者。总之通过以上分析可知，如果要使新居民公共服务供给获得理想的结果，就必须从各个利益相关者角度出发，使各个主体趋于资深型利益相关者，具有合理性、影响力和紧迫性。新居民的利益相关者协同供给主要包括两类利益主体：一类是政府内利益相关者，也就是主要利益相关者；另一类是政府外利益相关者。

1. 政府内利益相关者：流入地—流出地政府联动模式

与新居民公共服务供给关系最密切的两个政府角色就是流入地政府与流出地政府。由于新居民居住在流入地，因此流入地政府对于城市新居民的公共服务供给虽然承担主要责任，但这并不意味着流出地政府在新居民公共服务供给中可以不承担任何义务。在新居民外出务工之前的信息、咨询、培训方面及外出务工之后的维权方面，流出地政府不仅有义务而且有条件提供相关的公共服务。流入地与流出地作为主要利益相关者，只有二者在新居民公共服务供给中深度合作，才能使新居民完成“人的城镇化”，具体可以从合作组织、合作机制、合作资源、合作拓展四个方面探寻主体的协同之道。

### （1）合作组织

为推进政府事务综合管理与协调，2009 年我国实行了大部制改革试点，2013 年中央各部委推行了大部制改革，国务院组成部门减至 25 个。新合并成立的部门里都强调了新居民公共服务供给部门的作用，如人社部专门设立了农民工工作司，卫计委设立了流动人口管理司，国务院设立了农民工领导小组，由副总理兼任组长，这些部门都是以新居民为工作对象的部门。组织机构的调整就是要在最高政府机构层面保障供给公共服务机制的运行，尤其是促进流入地一流出地的合作。合作组织的建立可以从两个方面展开：

一是建立层级组织。第一，中央政府制定法律法规，规划流动人口的合理有序流动，协调各省在处理新居民问题上的关系，形成跨区域合作机制，将现有的专门机构整合成立新居民公共服务供给协调办公室。第二，省级政府层面通过贯彻国家城镇化发展战略，调整产业结构，确定未来新居民转移的结构和方向，提供和完善基本公共服务，同时增加新居民公共服务供给在省级财政支出中的比例。第三，省级以下（不包括副省级城市）各级地方政府直接落实新居民公共服务的各项政策，为新居民提供公共服务项目，建立面向新居民的综合服务机构和宣传系统，提升一线窗口人员的执行力，拓展新居民服务供给的社会资本，建立政府与新居民民间组织的良性互动。

二是建立专门组织。在专门组织的配套建设中可以参照广东的做法，因为广东的经济优势和区位优势，全国各省在广东都设立了驻穗办，广东省新居民公共服务异地办公室就是依托驻穗办与各地保持沟通协作。因此，流入地与流出地政府可以在合作协议框架下设立联合办公室，派驻常年代表负责沟通，配套经费和人员编制。

### （2）合作机制

流入地与流出地政府合作愿望强烈，在前期对新居民管理局及人力资源社会保障局两个职能部门的访谈中，几乎所有政府工作人员都认为区域合作机制有必要，流入地尤其希望流出地根据流入地的产业转型需要进行就业服务培训。合作机制的开展可以从信息平台对接与签订合作协议入手。

一是建立流入地与流出地政府对接的信息平台或交流模块，目前流出地与流入地都有专门的新居民公共服务网站，但没有对接模块就无法保持动态监测和及时沟通。如果有对接模块，则可以在网上完成远程用工，极大地减少流动人口的就业风险和就业成本。二是流入地与流出地需签订有权威保障的合作协议。劳动保障部门可以建立“跨区域突发事件处理协作制度”。突发事件发生



后,流入地的劳动部门将重大突发事件情况及时向流出地的劳动部门通报,流出地的劳动部门在48小时内派人员参与协调,同样流出地劳动部门要求派员参与处理的,流入地劳动部门应当接受其要求。同时还可建立“劳动保障监察案件处理协查制度”,新居民向流出地劳动部门投诉流入地用人单位,流出地劳动部门有义务向有管辖权的劳动部门移送劳动保障监察案件,受理移送的劳动部门应在5个工作日内告知并办理移送。这种区域合作确保了跨区域劳动保障服务的实现,是值得推广的经验。但是这些合作协议仅仅是地方政府间的自发行为,没有上级政府备案和执行保障,极容易受到地方政府“行政壁垒”的影响,因此对合作协议进行上级备案和督察是合作机制运转的保障。

### (3) 合作资源

地方政府在公共服务协作方面虽然有强烈愿望,并在实践层面进行了一些尝试,但在构建合作机制体系过程中,依然存在着许多困难,典型的困难就是没有配套的财力及人力、体制壁垒和沟通渠道不畅。对温州、嘉兴、杭州、宁波四地的新居民服务管理局和人力资源与社会保障局政府工作人员的问卷调查显示(如图7-8所示),排在第一位的是沟通渠道,政府工作人员普遍反映政府间沟通渠道单一,仅仅通过非正式的合作协议渠道进行沟通,非政府组织间零沟通,各自为政。排在第二位的是体制壁垒,以劳动仲裁为例,各地工会的特点就是属地原则,在最低工资、最长加班时间等规定上各地不太一样,因此合作困难。排在第三位的是财力,新居民服务管理局去除编制内人员及协管员费用后,活动经费只够用来进行慰问发放,根本没有财力支撑异地服务合作。因此合作资源的建设首先是建立沟通渠道,包括正式的渠道和非正式的渠道,包括口头、书面、电子等方式;其次是打破体制壁垒,国家在国家层面统一劳动政策和规范;最后是在财政配套中向异地合作拨付专项资金。

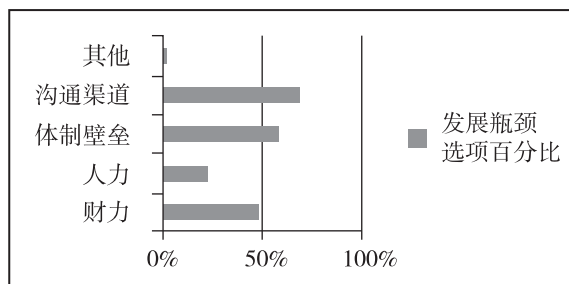


图 7-8 流入地—流出地合作壁垒分布情况



(4) 合作拓展

目前流入地与流出地联动机制在国家、省级、地市三级层面涉及的领域主要在就业服务、计生服务和法律援助三方面（如表 7-11 所示）且合作级别较低，合作主体仅仅为政府。此种情况可以从三方面进行改善：一是合作级别扩展。目前国家级和省级的合作协议较少，新居民异地合作最多的是地市级层面，但因为政府级别限制了合作的深度，很多合作协议的落实效果大打折扣，需要将地市级的样本协议上升为省级或国家级的协议。二是合作领域拓展。在合作领域的拓展中，地市级对新居民基层实践比较了解，往往反应比较及时，地市级的合作协议目前除了传统的三大合作领域外，都在探索将子女教育及“候鸟”问题纳入合作协议中，在我国全面放开二孩的计划生育政策下，未来计生服务将逐渐淡化，因此需要根据实际调整合作的领域，如流入地与流出地人力资源社保部门可以通过建设人力资源基地和劳务管理站提供就业服务。三是合作主体的拓展，除了政府这一合作主体外，可以引入其他合作主体，如珠三角实行的由媒体异地合作提供维权服务的经验可供借鉴，“泛珠三角省际农民工维权媒体联盟协议书”由南方报业及四川报社发起，合作内容包括建立新闻线索、就业岗位、职业培训等方面的信息交流；联合采访并同步报道受侵害的事件；统一设立“农民工维权”专栏<sup>①</sup>。除了媒体外，党建部门、非政府组织也可以进行异地合作，共同协作为新居民提供公共服务。

表 7-11 新居民公共服务供给合作协议

合作协议	合作领域	主要参与方	合作内容
《国务院关于解决农民工问题的若干意见》	就业服务、 计生服务、 信息统计	流入地政府与流出地政府	1. 开展有组织的就业、创业培训和劳务输出 2. 流入地为主，流出地配合的协调机制 3. 信息统计衔接
中华全国总工会《关于深入扎实做好当前维护农民工合法权益的工作的通知》	法律援助	工会与劳保、公安等部门	劳动仲裁机构发挥工会组织的作用，加强与劳动保障、建设、公安、工商、金融有关部门的协调配合

<sup>①</sup> 谭剑：《泛珠三角 9 省区将签订省际农民工维权合作协议》，<http://news.qq.com/a/20090626/000464.htm>，新华网，2009 年 6 月 26 日。

续表

合作协议	合作领域	主要参与方	合作内容
川浙《农民工维权合作协议书》	劳动权益保障	浙江省、四川省	增强了工会维权实效，降低了维权成本。省各级工会直接请求启动省际间、城际间、县际间农民工维权案件
《泛珠三角九省区劳务合作协议》	劳务合作	泛珠三角省的流入地与流出地政府	推荐劳动就业和社会保障政策的衔接；搭建区域劳务合作交流平台
《省际农民工法律援助合作协议》	法律援助	广东、四川等十省法律援助机构	建立流入地与流出地法律援助信息交流与协作制度
四川富顺与浙江瑞安《流动人口服务管理双向协作框架协议书》	就业服务、计生服务、维权服务、子女教育	四川富顺与浙江瑞安	对合作原则、合作机制等方面进行了明确，合作内容主要是流动人口信息登记、子女教育、计生服务管理、职工维权、就业、治安管理等
湖北曾都与台州温岭《流动人口服务管理双向协作框架协议书》	就业服务、计生服务、维权服务	湖北曾都与台州温岭	务工人员将受到知情、维权、技术、教育、信息共享、免费办证和就业等服务
安徽颍上与杭州《流动人口服务管理区域合作协议书》	就业服务、计生服务、维权服务	安徽颍上与浙江杭州	居住排查、登记管理、引导就业、外出维权和留守儿童的义务教育等方面
福建晋江与宁波《流动人口社会融合双向合作协议书》	计生服务	福建晋江与浙江宁波	挂牌成立流动人口社会融合双向合作办公室
温州龙湾与山西怀仁《流动人口服务管理双向协作框架协议书》	计生服务、维权服务、子女教育	贵州怀仁与温州龙湾	工作区域合作主要涵盖党建、治安管理、劳务、职工维权、子女教育、计生等内容

2. 政府外利益相关者联动实例

新居民公共服务供给的协同问题是典型的“动车组”问题，不是原有的“火车跑得快全靠车头带”思路可以解决的，必须通过调动利益相关者的利益动机协同完成公共服务供给。宁波市北仑区将利益相关者协同理念应用于新居民住房公共服务供给领域，“房村企结对服务”就是通过房、企业、村（社区）三者联动实现新居民住房服务供给。

第一，完善租住房供给体系。要强化村（社区）、企业及出租房屋房东的责任意识，依法履行各自职责，为新居民提供符合基本安全、卫生和生活条件的出租房屋。新居民集中的工业园区，在符合城乡规划和土地利用总体规划的前提下，适度规划建设流动人口集中居住区（点）；结合新农村建设和“防火墙”工程，建设一批适合流动人口居住的小型、分散、多样的租赁用房；继续将住房困难的、优秀的流动人口纳入住房保障体系。

第二，加强租住房综合服务。坚持以服务促整治、以服务促管理、以服务促安居、以服务促融合的原则，组织开展出租房屋建筑安全、消防安全和基本生活设施等为内容的专项服务管理活动。依托“百千工程”，大力推进出租房屋水、电、路、卫等公共设施建设，进一步改善生产生活环境；各类企业要建立规范的员工租住房台账档案，有效收集出租房屋信息和员工租住需求信息；村（社区）要及时分类收集各类出租房屋信息，建立房源信息库，并将出租房屋位置、结构、面积、租金等信息造册登记，督促出租房屋房东履行相关义务，引导出租房屋房东主动改善居住条件；村（社区）、企业要建立健全村企结对信息交流、情况通报、检查评价等制度，共同建设文化站、活动中心、图书馆等公益性社会事业项目，免费开放各类公共设施，协同加强对流动人口的日常教育管理。

第三，建立租住房激励制度。充分发挥企业激励的主体作用，引导企业根据流动人口工作年限、技能水平、实际贡献、租住房价格水平等情况，分别对有特殊贡献、优秀、一般等不同类型的新居民，分类建档建立租住房补贴激励制度。鼓励新居民主动向企业登记租住房需求信息，自觉承租符合条件的出租房屋。企业对主动登记租住房需求信息、统一承租符合条件的出租房屋并签订租房协议的流动人口，给予租住房补贴。引导企业对租住不合法不合规住房、不签订租房协议的流动人口暂不给予补贴。深化完善流动人口租住房村企结对服务管理工作减免税和补贴制度；对村企共建的公共文化废物项目给予税费优惠或直接补贴，企业投资或捐资部分可以税前列支。鼓励企业为高素质、高技能、有贡献的优秀流动人口建立住房公积金制度。

第四，推行租住房“旅馆式”服务管理模式。依托村（社区）流动人口服务管理站，提供房屋中介服务职能，实现房屋租赁专业化、信息化、集约化服务。坚持自愿便利、动态及时的原则，细化公布出租房屋及承租人基本信息。建立出租房屋安全评估制度，实施出租房屋星级挂牌制度，对存在安全隐患的责令限期整改直至停止出租。根据出租房屋租住变化情况和新居民实

际表现,加强分类服务,实施动态管理。大力开展“和谐庭院”、“平安出租户”、“双文明户”等创建评比活动,努力营造流动人口租住房“村企结对”联合服务良好氛围。<sup>①</sup>

#### (四) 流程协同:供给流程再造与网格对接

新居民公共服务供给的流程协同问题聚焦于如何在现有组织结构下减少层次,缩短自上而下的运作路线。可以有两种解决路径:一种是围绕新居民这一客户来设计组织结构和运作流程;另一种是利用信息技术进行网格化管理。前者侧重于从内而外实现供给部门条块协同;后者侧重于从外而内打破部门、层级及职能的边界。

##### 1. 客户中心下的流程再造

###### (1) 以新居民为中心进行个性定制服务

新居民整体规模大、流动性强、需求多样等特征决定了新居民公共服务供给不能仅仅处于被动状态。在新居民公共服务供给的协同机制建设中,可以引入国外的“客户中心服务模式”(COA)。客户中心服务模式追根溯源是来源于工商管理领域顾客满意模型,国外公共管理领域最先将顾客满意模型引入公共服务供给中。1998年加拿大的“以公民为中心服务研究院”(ICCS)首次将市民对政府服务的满意度与市民对政府的公信力联系在一起。新居民公共服务供给流程可以依据新居民满意度的五个影响因素(如表7-12所示),以新居民为中心实行“客户中心合作模式”。传统服务模式与客户中心服务模式的区别在于(如图7-9所示):传统模式强调服务的标准和一致性,而不考虑新居民的需求和偏好。在新居民中,由于来源不同服务偏好也不同,城市新居民分为“城—城流动”和“乡—城流动”两类。不同的流动背景必然有不同的服务需求侧重(如表7-13所示)，“城—城流动”对公共服务供给层次要求更高,目前的公共服务供给无法满足其要求。二是传统服务模式领导和管理人员远离客户,却要做出服务决策。大部分决策的基础是组织的利益,而不是考虑新居民的需要,而且一线窗口人员对其他机构和服务工作情况不甚了解。客户中心模式是将新居民作为客户放在服务工作的中心,政府的服

<sup>①</sup> 北仑区流动人口服务管理网:《北仑区流动人口租住房村企结对服务管理工作实施方案》, <http://www.bl.gov.cn/doc/zffw/zwdt/ztzl/ldrkgj/zcfg/content/143370.shtml>, 2010年10月18日。

务要在了解客户需要的基础上设计服务工作。服务机构要建立能够提高客户满意度的组织结构和员工关系，领导保证一线员工具有知识和工具协调其他服务部门的服务工作，一线员工向领导反映客户需要和偏好信息，从而帮助领导做出工作决策。

表 7-12 新居民公共服务供给满意度影响因素

影响因素	衡量标准
客户期望	新居民是否如愿获得服务结果
感知质量	新居民是否及时获得服务；服务人员是否愿做出额外努力
感知公平	新居民是否得到公平对待
客户抱怨	新居民投诉率
客户信任	新居民融合度

资料来源：作者根据顾客满意度模型整理

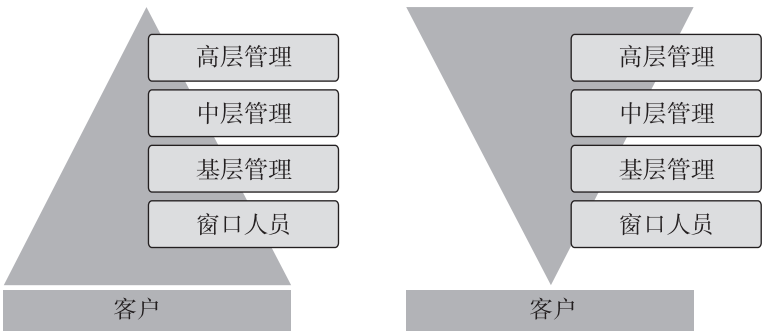


图 7-9 传统模式与客户中心模式对比<sup>①</sup>

表 7-13 不同流动背景的服务侧重点<sup>②</sup>

服务事项	乡—城流动	城—城流动	差异（城—城与乡—城）
办理证件	4.6	10.0	3.4
缴纳费用	7.1	7.5	0.4

<sup>①</sup> 岳经纶：《农民工公共服务国际经验·本土实践·政策建议》，中山大学出版社 2012 年版，第 144 页。

<sup>②</sup> 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司：《中国流动人口发展报告 2011》，中国人口出版社 2011 年版，第 54 页。

续表

服务事项	乡—城流动	城—城流动	差异（城—城与乡—城）
求职就业	13.3	15.1	1.8
子女就学	14.0	23.7	9.7
社会保险	11.8	20.8	9.0
看病就医	16.0	27.0	11.0
查环查孕	3.2	3.0	-0.2
解决纠纷	24.1	39.2	15.1
其他	8.4	28.2	19.8
合计	9.6	16.1	6.5

（2）赋权下行

客户中心模式强调向一线窗口人员赋权，因为新居民的满意度主要源于与一线员工的接触，一线窗口人员更了解新居民的偏好，通过提高一线员工的服务能力可以提高新居民认可度。一线窗口人员是否愿意付出额外的努力，直接决定新居民的客户体验。这种模式不仅可以提高新居民的满意度，还可以提高员工对工作的满意度，加拿大实行的“移民中心模式”表明客户满意度与员工满意度成正比增长。客户中心模式是否具有成效取决于服务人员如何满足新居民作为客户的四个基本需要：得到理解；感觉受到欢迎；感觉自身的重要；感觉舒适。政府可以基于这四项需要制定绩效指标。

（3）一站式服务

根据新居民的性别、经济条件、年龄或能力的不同产生的需要差异，以新居民为中心，开通一站式服务中心是一种有效的部门联动措施。一站式服务中心可以使政府能够在一个联络点提供多项公共服务项目，新居民可以亲自前往，也可通过电话及网络与联络点联系。对政府来说，一站式服务中心模式可以更好地利用资源，促进政府部门间的组织协调合作。具体应用中要在满足客户基本需要方面，发现和消除应用障碍，如在一站式服务网络界面上设计培训应用技能的动画。各级政府可以通过个性化服务的方式，积极宣传参与程序及社区伙伴建设，消除新居民在获取公共服务资源上存在的社会、

语言、经验、知识等障碍。

若要推行客户中心下的一站式服务，必须要具备以下条件：一是要有强大的政治支撑和领导层承诺；二是所有公务员和管理层都要接受客户导向的培训；三是横向部门之间的联合；四是信息沟通渠道的便捷；五是安排必要的资金支持开发和利用资源数据库；六是对一线人员进行以顾客满意指标为核心的评估考核。

## 2. 网格管理下的流程再造

网格化管理是借助信息技术和社会力量打破层级、职能和部门的界限，早期应用是借用网格地图技术进行数字化城市管理，因“舟山模式”<sup>①</sup>的实践经验，网格管理被引入公共服务领域。新居民公共服务供给的流程协同可以借助现有的网格化管理模式，依托“流管通”技术和基层网格员解决供给中“主体缺位”和“管理真空”问题。在不改变街镇、社区（村）格局的前提下，以社区（村）为基础，以家庭为基本单位，根据辖区面积、地理环境、新居民数量、出租屋数量、治安状况及城区基础等因素，将城区划分为若干网格来进行管理，这些大小不一的网格便成为新居民公共服务供给的基本单位和组织节点，基层新居民服务管理所工作人员、村居（社区）干部、流口协管员担任网格干部，确保网格内各项新居民管理工作落到实处。若要形成全覆盖的新居民网格化服务流程，首先需要组建专职或兼职的新居民协管员队伍，将信息的采集和录入分散到各村居（社区）采集站，利用互联网进行远程实时传送，对存在的问题及时指导解决，确保信息采集的准确度和工作效率。其次落实网格干部的主要责任、落实村居（社区）的管理责任、落实企业“谁用工谁负责”的责任制，狠抓新居民办证、用工、租住等环节，完善各类排摸表格。同时要求房东和用工单位对新居民进行各项政策宣传，发现违法情况及时上报驻网格干部，通过层层落实责任制，使管理工作落到实处。最后加强网格内所有新居民管理部门和村居（社区）干部的沟通，及时传达各级党委政府关于保障新居民合法权益的种种方针政策，全面贯彻落实服务政策，进行组团式服务。让新居民在就医、就业及子女就学等方面享受

---

<sup>①</sup> 舟山网格化治理的主要理念是“网格化定位、组团式联系、多元化服务、信息化管理、全方位覆盖、常态化保障”。使这一全贯通的管理和服务得以成功的一个途径是信息技术。舟山市为“网格化管理、组团式服务”开发了一个综合性、集成式、共享性的“网格化管理、组团式服务”信息管理系统。

到优质的服务，使其明确自己的法律责任与应有的权益，并且能够在受到伤害时依法维护自己的合理权利。

### （五）利益协同：流入地与流出地利益均衡

因为地方政府在新居民公共服务供给中的趋利避害思维，区域间合理的利益补偿有利于新居民公共服务供给的跨区域合作。广义的利益协同构建包括横向财政转移支付和纵向补贴，狭义的利益协同主要是指横向转移支付，因为纵向转移支付属于正式的财政体系。因此，本书中新居民区域合作利益协同是狭义概念，利益补偿的机制可以从建立利益协调组织、设立区域合作基金、制定横向转移支付政策三方面着手。

首先，建立顶层统筹的利益协调组织。地方政府的“经济人”属性使其在自身利益诉求中产生政府间的利益博弈，陷入囚徒困境。新居民公共服务供给作为一种跨区域的公共服务供给是地方政府间典型的直接博弈，新居民涉及不同行政区域的人口管理服务，必然需要上级行政部门的统筹规划。如果没有第三方强力的介入，难以协调流入地和流出地的利益诉求，进而也无法完成新居民公共服务的协同供给。因此必须建立中央层面的专门协调组织，在我国政治集权背景下只有中央层面的协调组织才具备打破囚徒困境的第三方强力。目前关于新居民公共服务供给的中央协调功能主要由国务院农民工联席会议及卫计委的流动人口司承担，但是由于基层政府的协同互动越来越频繁，需要组建专门组织协调流入地与流出地的关系，统一管理协同基金及不同区域资源的配置。

其次，设立区域合作的专项基金。维持区域利益平衡的持续性除了设立专门的组织外，组织的运行还需要物质支持，而区域合作的专项基金既可直接作为利益补偿也可用于区域合作的投资。基金的筹资规则可以根据流入地与流出地经济发展状况即国民生产总值来确定投资比例，也可根据流入地与流出地的受益程度划分投入比例。设立区域合作专项基金，可缩小合作伙伴在供给中的差距，深化合作的层次和力度。

最后，进行横向利益补偿。具体做法可以参照生态补偿机制建立社会领域的补偿机制和转移支付机制。新居民公共服务供给利益补偿对象往往是处于弱势的一方或者是利益受到损害的一方。如在新居民养老保险这一公共服务供给中，新居民的流动性与养老保险对工作连续性的要求往往产生矛盾，



但是各地对于新居民的养老保险政策的不同导致新居民在养老保险转移的过程中只能转接个人账户部分而损失统筹账户部分。2008 年深圳退保的农民工 87.696 万人,共使深圳市获得了 9.08 亿元的意外收入<sup>①</sup>,这一问题目前已获得国家政策层面的解决即统筹部分也需衔接转移。另一种在教育服务中成功应用的利益补偿模式是“教育券”制度,“教育券”由中央拨一点、流入地出一点、流出地补一点这种“三位一体”的方法解决经费,新居民用教育券兑换子女教育公共服务,做到钱随人走,平衡流入地与流出地的利益损失。基于新居民公共服务供给的属地负责原则,流出地认为新居民为流入地做出了经济贡献而没有动力承担供给义务,需要国家专门的协调组织协调受益方作为获利主体通过直接货币、教育支援、人才培养、技术转让、资源共享、政策优惠等方式向受损地区转移支付,依据成本收益对等的原则明晰成本分摊规则。同时还可拓宽地方政府利益表达机制,保障各个利益主体的偏好都得以表达才能建立长期协同供给关系,在利益共享下形成地方政府合作链,实现新居民公共服务协同供给的目标。

## 五、持续修正:新居民公共服务供给责任机制优化

新居民公共服务的提供需要两方面的条件:资源和激励。激励的重点不仅体现为利益平衡下的动力激励,还体现在责任下的压力激励。新居民公共服务供给责任机制是通过责任循环系统对供给运行机制的修正,通过持续的修正保证供给运行的持续性。

### (一) 新居民公共服务责任机制运行模型

当前针对新居民政府公共服务供给责任机制的构建还处于空白阶段,在责任界定环节新居民公共服务供给责任缺乏清晰的界定,更谈不上规范的绩效指标和绩效工具。在履行和监控环节中新居民公共服务供给责任往往包含在政府职能管理中,在责任追究环节由于供给部门多达 28 个,存在管理盲区及供给部门相互推诿责任的情况,即使偶尔出现焦点事件需要追责,也都是政府内部同体追责,缺乏异体追责的情况。本书根据责任机制的运行过程构

---

<sup>①</sup> 冯俏彬、才进:《我国农民工养老保险制度的地区差异及其财政影响——以农民工输入、输出地为例》,载《财贸经济》,2010 年第 3 期,第 47 页。

建了新居民公共服务供给责任机制运行模型（如图 7-10 所示）。在界定环节从法律责任、规则责任及政治责任三个维度界定新居民公共服务供给责任，根据责任确定供给绩效的客观指标和主观指标；在履行与监控环节确定履行责任的主体及程序；在责任追究环节将评估结果作为个人职业发展及薪酬待遇、部门财政预算、行政问责的依据，从而保证责任机制系统的循环运行。

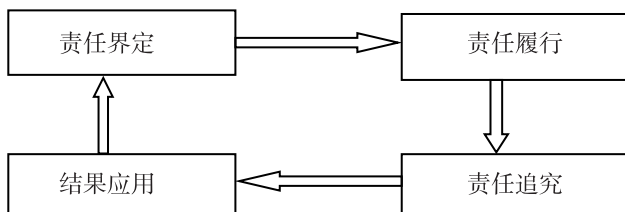


图 7-10 新居民公共服务供给责任机制运行模型

## （二）责任界定：责任逻辑机理与绩效维度构建

新居民公共服务责任的履行以责任内涵及责任主体关系的厘清为前提，在对责任及责任主体关系进行明晰的基础上，还要根据新居民公共服务供给的时代背景和区域特点赋予其新的责任理念和责任要素。

### 1. 新居民公共服务供给责任的逻辑与机理

新居民公共服务严格意义上的供给主体就是政府，企业和社会组织从狭义上讲只是服务的生产者，因此公共服务的供给责任属于政府责任。学界对政府责任的界定有两种倾向：一种是倾向于狭义的界定，政府责任就是与法律相关联的法律责任；另一种是广义的界定，包括财政责任、信息责任、绩效责任、伦理责任、正义责任、管理责任等，是一切政府对公民需求回应所应履行的义务。新居民公共服务供给的责任倾向于广义的界定，因为政府在新居民公共服务供给的责任机制中不仅对供给结果承担责任，还应承担供给机制运行前的决策责任、供给中的效率责任。新居民公共供给责任的构成如图 7-11 所示（虚线代表弱关系；实线代表强关系）。“机制”包括构造、运行及功能三方面含义，功能是目的，构造组成要件，运行是功能的实现方式。新居民公共服务供给的责任机制是在清晰的责任体系下，责任主体如何保证新居民权益实现的互动循环模式。

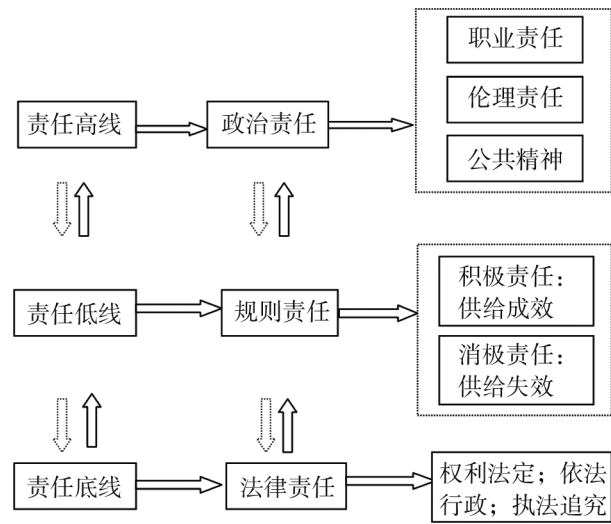


图 7-11 新居民公共服务供给责任分析

责任主体间的相互关系、相互作用和互动运行是新居民公共服务供给责任机制的本质。互动的静态解释是分工结构，因为任何责任主体都不是孤立的个体，任何责任主体义务的履行都需要纵向各个层级主体及横向不同领域主体的配合和执行。互动的动态解释是责任界定、责任履行、责任监控、结果应用四个环节如何循环互制保障政府实现新居民的利益。

## 2. 新居民公共服务供给责任的绩效维度构建

基于新居民公共服务是一个多方面多层次的混合体，新居民公共服务供给机制的绩效维度构建针对的不是一个指标或特征，而是一个混合体的基本要件。责任机制需要依据精细化指标形成责任履行、责任监督、责任考核、责任追究的完整链条。

绩效方法的引入。新公共管理主义不仅在理念层面鼓励公务员采取企业家的行为方式和思维方式，而且主张在实践层面引入工商管理领域成熟的理论和方法，以解决目前新居民公共服务供给绩效衡量手段单一、工具落后的问题。绩效评估方法划分为三类：宏观的评估体系设计模式与方法论，如理性主义分析方法、元评估方法、目标管理法等；中观的绩效信息分析方法，如层次分析评价法、满意度测评法和标杆管理方法等；微观的数据处理技术，如信度效度分析、抽样调查法、统计显著性检验技术等。目前绩效评估方法有了较好的发展，但是要实现新居民公共服务供给责任机制的创新，绩效评估的方法就不能仅限于此，而必须要从以下几个方面入手：

一是建立起政府绩效评估的层级体系。在组织层面上,所有供给项目和供给部门都要进行制度化的绩效评估,避免“大检查”、“运动式”、“救火式”等评估现象。同时要跨部门绩效比较,通过部门之间的正向竞争提升整体供给绩效。二是绩效评估指标体系构建,要遵循具体、可操作、可接受三原则,突出重点指标,如新居民满意度、社会融合度等指标。三是评估主体要尽量覆盖到服务供给的所有相关者。评估主体的评估结果直接与奖惩机制挂钩,否则供给主体与评估主体仅仅只是“回应”关系。目前国家层面已经开始尝试应用第三方专业评估机构的评估结果,如中国社科院马克思主义研究院进行的“中国城市基本公共服务力评价”成为国家衡量各个省会城市及计划单列市公共服务供给情况的重要参考,新居民公共服务供给责任机制可以借鉴此种做法,引入专业的评估机构评估新居民公共服务供给绩效。四是要依托专门的咨询机构,推动新居民公共服务供给责任机制的研究与实践。

### 3. 绩效指标构建

供给主体所要担负的实体性责任,主要包括政治责任、规则责任、法律责任三个层面。这三个方面的责任常常相互交叉,既可以单独使用,也可合并使用,但它们的基本内涵、责任对象、责任范围和问责方式等方面却不尽相同。从我国制定经济发展核心战略伊始就出现了重视国民生产总值忽视公共利益的保障,责任界定、责任履行及责任监控等前置环节的问题直接导致责任追究中就低不就高,应该承担的政治责任变为伦理责任,应该承担的法律责任变成规则责任。除非有大型“群体性事件”否则不会出现问责,如新居民为了讨薪阻碍公共交通的问题,即使应用了问责工具,问责效果也十分有限,往往以“辞职”、“调离”等结果草草收场,甚至出现调职后不降反升的个案。对不作为的问责几近空白,如教育部门不作为导致的新居民子女学校成为蜗牛工程并未成为问责案例。当前要解决上述一系列的问题,必须要明确政府责任体系的内容,可以通过确立科学的绩效指标,按照绩效指标的要求和内容明确责任,通过责任履行与监控发挥新居民公共服务责任机制的作用。

目前并没有关于新居民公共服务供给的绩效指标体系,但是引入工商管理领域的绩效工具构建指标时要保持清醒的判断,反思新公共管理主义对民主价值和公共利益的忽视,但是关注民主价值观并不意味着效率价值观的丧失,这些价值观都可以在绩效指标的设计中有所体现。指标设计具体可以从

以下方面着手：

一是新居民公共服务绩效指标确立的原则：第一，主观指标与客观指标结合使用。从新居民的主观感受和供给主体的客观投入两个方面对新居民公共服务供给水平进行全面评价。主观感受考察新居民对政府公共服务公平性、便利性及整体性等方面的满意程度；客观指标考察供给主体在公共服务方面所做的财政投入的成效。第二，一般指标及特殊指标结合使用。一般指标是指教育、医疗、卫生、住房、交通等公共服务领域中新居民的主观感受和供给主体的客观投入；特殊指标是各地在管理方式上的特殊性设计，如网格管理、智能门禁、新居民帮帮网等地方的特色工作模式就是典型的特色指标来源。

二是指标框架构成（如图 7-12 所示）。新居民公共服务供给绩效指标包括两个体系，分别是主观评价体系和客观评价体系。主观评价体系包括直接指标和间接指标，直接指标是新居民对横向公共服务与纵向公共服务的满意程度，其中横向公共服务包括衣食、居住、健康及文体，纵向公共服务包括出生、教育、劳动、养老。间接指标是通过社会融合指标体系即经济融合、文化融合、心理融合及身份融合构建的融合综合指数考察新居民在流入地的生存及发展状况，有助于正确评估新居民居住地现有公共服务供给政策的实施效果。因为新居民公共服务供给本就含在公共服务供给范畴中，新居民公共服务供给成效虽然可以参考公共服务供给成效衡量指标，但是缺少单独针对新居民的定量数据，而新居民公共服务供给涉及部门繁多，因此想获得针对新居民公共服务供给的全面数据不切实际。既然目前获取新居民公共服务供给的直接量化数据并不现实，那么社会融合作为公共服务供给成效的结果变量自然成为衡量供给成效的首选指标，并且可以将其作为公共服务供给效果测度的间接指标（如表 7-14 所示）。客观指标主要从新居民整体财政投入占 GDP 的比重、新居民人均财政投入与本地居民人均财政投入的比较、新居民公共服务整体的覆盖比例等指标衡量，具体可以参考国家及地方统计部门发布的数据。在绩效指标的权重分配中以主观指标为主，因为统计口径、标准的不同及统计数据的滞后发布，客观数据的获取非常困难，以主观指标对新居民公共服务供给成效进行评估具有可操作性。公共服务投入的规模和效率与新居民的满意度呈现正相关，新居民需求满足后的愉悦程度直接体现了新居民公共服务供给机制运行的效果，而客观指标最终也要表现在主观指标上，因此在供给机制的绩效衡量上以主观指标为主。

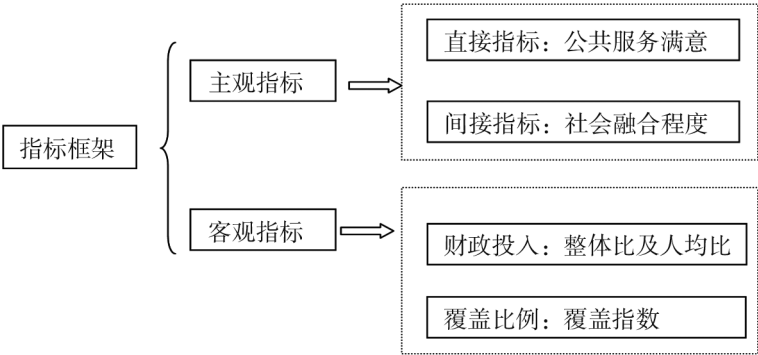


图 7-12 新居民公共服务供给责任指标

表 7-14 新居民城市融合测量量表

层次	原则 <sup>①</sup>	一维	二维	三维	
				行为指标	结果指标
个体	结构——行动者逻辑	感知	社会认同	社会他人对自己身份的判断	自我身份认同
		心理	全人健康 <sup>②</sup>	情绪反应： 态度价值观反应	身体反应：自评身体健康状况；身体生病频率；身体恢复速度
群体	社会子系统分类	文化	文化适应	普通话及本地方言掌握程度，本地民俗参与程度	城市价值观、常住城市的感受和评价、对本地居民评价、迁入意愿
阶层		社交	社会网络	居住地朋友数量，困难时首选求助对象	与工友、城市居民交往意愿
			社会参与	参与社区选举、文娱等活动的频次和频率、参与社区管理情况	参与社区服务和管理的愿望、积极性和主动性

① 陆自荣：《社会融合理论的层次性与融合测量指标的层次性》，载《社会科学战线》，2014 年第 11 期，第 189 页。

② 王永乐、李梅香：《新生代农民工城市融合问题研究——基本公共服务均等化的视角》，经济科学出版社 2012 年版。

续表

层次	原则 <sup>①</sup>	一维	二维	三维	
				行为指标	结果指标
阶层		经济	就业	就业歧视，劳动休息权保障	就业满意度
			收入与消费	消费习惯及收入水平	收入满意度、消费意愿
			住房	购房能力、产权情况、住房面积	购房意愿、居住满意度
			社会保障	劳动权益维护、“五险一金”享有情况	参与社会保险的意愿、分享公共服务的积极主动性

（三）责任履行：履责主体明确与履责程序规范

新居民公共服务供给责任机制并非责任主体的自动机制，责任的客观属性要求责任主体按照相应的责任安排尽力履行，才能实现预期目标。因为公共服务中主体复杂与目标多元并存，所以责任追究是对风险的约束。

1. 责任履行主体

责任主体包括两个：一个是履责的主体；另一个是问责的主体。履责的主体可以是政府、企业、公益组织甚至是公民，但最终的履责主体只能是政府，因为其他主体本质上是生产者而不是提供者。问责主体包括同体问责主体和异体问责主体。职能、责任、权力是组织三个必备的要素，责任源于权力，而权力的授予则来源于两个方面：一是上级对下级的同体授权，相对应的就是供给系统内部上级对下级的问责，如新居民管理局对新居民管理所的问责；二是外部授权，问责是因授权而产生的，如各级人大代表和政协委员的正式问责及社会组织、新闻媒体、新居民的非正式问责。

2. 责任履行程序

与责任主体相对应，责任履行程序包括两种：一种是履行职责的程序主要指部门工作职责的执行流程及公务员行为规范；另一种是问责程序，具体包括提起、受理、调查、回复四个环节。提起环节可以由多个主体发起，新

<sup>①</sup> 陆自荣：《社会融合理论的层次性与融合测量指标的层次性》，载《社会科学战线》，2014年第11期，第189页。

居民公共服务供给问责既可以由人大代表、政协委员、新居民、社会组织提起质疑、申诉、检举发起,也可由新闻媒体曝光发起,还可以由上级部门根据考核结果发起。如温州、台州、宁波等地市人民代表大会及政治协商会议都有关于新居民公共服务供给问题的质询。目前对于上级部门、人大代表、政协委员的问责供给部门能够根据程序及时答复,因为人大代表及政协委员拥有正式的问责渠道,但是以新居民为代表的问责主体由于缺少渠道,供给部门要么推诿扯皮,要么敷衍回复。可以考虑将网络问政和电视问政作为新居民的正规问责渠道。因此问责不仅要规范提起环节,关键是要规范受理、调查和回复环节。如新居民、企业、社会组织、新闻媒体可以通过什么方式问责,是热线电话还是门户网站,是微信还是微博,责任主体对质疑通过什么渠道在什么期限内予以回应,回应由什么机构予以监督。

#### (四) 责任追究:双重责任评估与结果应用导向

现代政府几乎全部建立在韦伯的官僚制组织基础上,这种组织机构为了实现统一指挥及统一领导严格遵循等级链和专业分工。在这种组织结构下,新居民公共服务供给部门履行供给责任时往往对上不对下。矩阵结构、网状结构的出现改变了传统的纵向命令式等级链,以执行命令为核心的责任理念转变为多元复合责任理念。公共服务供给部门不再唯上负责,而是直接对新居民负责才符合民主政治下供给部门对公众负责的价值理念。

##### 1. 绩效责任:经济效率与社会效率的双重标准

威尔逊认为行政效率的提高可以运用私营部门的效率实现方式,他认为:“如果一个行政辖区提供公共服务的收益和成本刚好能够内部化,那么这时公共服务提供的效率最高,效益也最大。”<sup>①</sup>因此新居民公共服务供给的绩效责任包括经济性效率责任和社会性效率责任,效率是新居民公共服务供给中最基本的善,它是新居民公共服务供给的首要目标与标准。但是大多数新居民公共服务供给目前属于基本公共服务供给,无法用经济性效率进行衡量,甚至有时为了实现普惠性福利还要牺牲经济性效率,但是这并不能将供给主体的供给界定为无效供给,因为其产生了社会性效率。经济和社会双重标准的效率意识才是新居民公共服务供给机制运行的绩效责任。

---

<sup>①</sup> 沈荣华:《各级政府公共服务职责划分的指导原则和改革方向》,载《中国行政管理》,2007年第1期。



## 2. 价值理念：过程导向转向结果导向

新公共管理改革运动将改革的矛头直接对准过程导向的评估理念，认为结果导向是评价供给部门绩效的主导型价值理念。结果导向理念对新居民公共服务供给责任机制的指导意义在于变传统机械、模糊的内部过程导向转为清晰简单的结果导向，即是否提供更好的公共服务结果满足了新居民日益增长的公共需求。结果导向理念就是要求供给部门的公共服务要面向结果，依据供给部门的财政资源、公共政策、履职行为给新居民所带来的实际效果，以新居民的满意度来评价供给部门的业绩水平和目标实现程度。总之，倡导结果导向的责任理念必须通过责任追究这一环节，以结果运用推进供给部门人力资源管理、财政资源管理等方面的制度改革，最终在供给部门及其公职人员中确立结果导向理念。

## 3. 结果应用：责任机制循环运转的动力

新居民公共服务供给责任机制作为一套责任约束与追惩机制，具体包括界定责任、责任履行、责任监督、责任追究四个不可分割的循环系统。那么要使这套具有时序连续性和逻辑严密性的循环系统有效运作就必须加强政府评估结果的合理运用。结果运用环节是动力之源，如果只强调评估，不注重评估结果的运用，评估结束后就把结果束之高阁，不仅会导致责任机制这一整套循环系统的分割，而且会使得供给部门工作人员产生一种“工作干好干坏一个样，结果不能把我怎么样”的消极理念。要形成政府责任机制有效的循环运作，具体操作可从三方面着手：一是将评估结果作为服务人员浮动薪酬待遇的依据。这里的服务人员主要指窗口服务人员，通过将职位晋升、绩效奖金与工作绩效挂钩，引导服务人员改善工作中的怠政及惰政行为，调动其落实各项供给工作的积极性。二是以评估结果作为供给部门财政预算的制定依据。财政部门根据职能部门的评估结果，规定弹性预算的比例，专门制定绩效预算，通过绩效预算保证新居民公共服务供给部门对供给政策的落实，以刚性的财政预算保障政策的执行效率。三是以评估结果作为流程优化的依据。通过评估结果找到新居民公共服务供给流程中的薄弱环节，针对薄弱环节制定针对性的对策和措施。如新居民积分受理有明确的工作日规定，但经常因为其他协同部门的配合问题造成审查环节拖沓，可以由新居民服务管理局牵头制定积分审查各个环节的期限。总之，绩效评估结果的应用是新居民公共服务供给责任机制循环运行的动力，只有绩效结果得到应用，新居民公共服务供给责任机制才能发挥功能，实现正常运转。

## 结 论

截至 2014 年年底,流动人口动态监测数据显示全国流动人口为 2.53 亿,占总人口的 18.5%,虽然增速放缓,但总量仍在增加,流动人口长期居住的比例也呈上升趋势。在流动人口居留稳定性不断增强的背景下,习近平总书记在中共中央政治局第二次集体学习中明确指出要让流动人口在城市进得来、住得下、融得进,而流动人口作为城市新居民是否能住得下及融得进依赖于其是否能享受同等的公共服务。为此国务院在 2013—2015 年先后出台了《国家新型城镇化规划(2013—2020 年)》、《关于进一步促进户籍改革的意见》、《关于进一步做好农民工服务工作的意见》、《居住证暂行条例》等政策,这些政策文件为城市新居民公共服务供给机制的运行提供了政策依据。

在国家政策指导下,流入地政府在城市新居民公共服务供给中进行了有益探索。在决策机制中建立专门机构承接或转接新居民的利益诉求,并由新居民服务管理局牵头成立新居民代表委员会,新居民代表不仅可以参加有关自身权益决策的听证会,而且可以提出建议。在效率机制中政府不仅向自身要效率,而且向市场和社会要效率,建立新居民信息服务平台,通过手持移动信息采集终端提高信息采集效能。在协同机制中为新居民公共服务供给配套专项政策和经费,营建协作管网开展流入地与流出地双向协作。在责任机制中将公共服务评价指标分为客观评价和主观感受两个部分,客观评价主要是考察政府对基本公共服务的财政投入绩效,主观评价主要是考察新居民的满意程度。

但是新居民公共服务供给机制在实际运行中却面临各种困境,不同区域新居民公共服务供给机制的运行困境各不相同,但从总体宏观运行层面看,新居民公共服务供给机制的运行困境集中于决策层、生产层及控制层这三个层面,具体包括:决策层面的决策机制,生产层面的效率机制、公平机制、协同机制,控制层面的责任机制。针对新居民公共服务供给机制的运行困境,可以借鉴发达国家的经验,发达国家也曾经历过城镇化的过程,也有因为大

规模的人口流动产生的城市新居民公共服务供给问题。困境突破的具体路径在于：在涉及新居民切身利益的公共服务供给决策中增强新居民的参与能力，从政府层面明确其话语权及参与程序，从个体层面提高新居民个人素质及社会学习能力。在公共服务的效率供给中发挥企业、公民、第三方组织的效率优势，特别是要发挥互联网、新媒体的效率优势。在公平供给中保障城市新居民落户城市的土地权益，以积分供给作为渐进式的公共服务供给的政策。总之，新居民公共服务供给机制的运行核心要解决的就是钱的问题，没有中央与省、市、县合理的支出责任划分，没有流入地与流出地的区域利益均衡，新居民公共服务供给就不可能实现主体联动及协同供给，新居民公共服务供给的责任履行与监控也就无从谈起。

新居民公共服务供给问题作为触及城市与农村这一关系的论题，本书在研究过程中遇到一些问题和困惑。首先，尽管在实践中也存在着“城市新移民”、“新市民”等不同提法，但“新居民”作为一个由实践到理论的概念并未在学界形成统一的概念。因此本书试图从管理视角界定这一概念：一是户籍非本地；二是流动目的是务工、经商或创业；三是拥有稳定住所。但是因为认识不深，影响了本书的理论深度。其次，调研数据不够全面。浙江虽然在全国是第二大流入人口大省，具有典型性和代表性，但是中国幅员辽阔，各地面临的问题各不相同，浙江一域的数据毕竟有限。同时官方统计数据具有发布时间和公开级别的限制，本书撰写中存在数据相对老化的问题，这也在一定程度上影响了本书对该问题全面深入的研究与分析。最后，关于新居民公共服务供给的专项研究成果较少，现有的研究大多以“农民工”为研究对象研究基本公共服务均等问题，新居民包括“乡—城流动”及“城—城流动”两部分，农民工仅仅是“乡—城流动”这部分，因此以城镇化作为切入背景，从城市视角系统关注城市新居民公共服务供给问题的研究成果较少。

“十三五”时期的核心任务是落实“十二五”期间构建的人口流动与城镇化建设的思路，在这一政策思路下，新居民公共服务供给作为新型城镇化的核心问题可以从以下几方面进行突破：一是构建合理的城市新居民公共服务供给成本分担机制，公共服务向常住人口覆盖关键在于成本合理分担。在完善的信息登记制度基础上，建立城市新居民的公共服务账户，明确政府、企业、个人的成本责任，建立各级政府的账户区域转移制度。二是统筹推进户籍改革、土地改革和财税制度改革。户籍改革作为一项涉及体制的深度改革，必须以土地改革和财税改革为前提。通过探索土地退出补偿激励机制，

保障农民类新居民的财产权益，打消其落户的顾虑，加快中央转移支付与常住人口相挂钩的财政体制，提高流入地政府的供给能力和动力。三是推行差异化服务政策，加快城市新居民的融入步伐。针对城市新居民的群体差异提供差异化服务政策，对落户意愿强、技能高、工作及住所稳定的新居民保证其落户的指标，对短期务工、落户意愿弱的城市新居民分阶段地落实其公共服务。

# 附录 A 新居民公共服务供给机制与社会融合调查问卷

调查员：                      调查督导：                      调查区：                      调查地点：

访问时间段：      月    日    点    至                      问卷编号：

尊敬的新居民朋友：

您好！为真实了解新居民公共服务供给机制运行，促进浙江省各地政府公共部门服务机构进一步完善工作，提高公共服务水平，更好地满足您的公共服务需求，我们特开展本次问卷调查。请根据您的实际感受，在相应方框内或选项序号位置处打“√”或画圈，不清楚的选项可不用作答，如无特殊说明，均为单选。非常感谢您的参与！

## 第一部分 供给机制测量

问题序号	新居民公共服务供给机制				评 分				
说明：您需要根据所在地区的新居民公共服务供给机制的运行情况选择答案。答案代表意义为： 1. 很低；2. 较低；3. 一般；4. 较高；5. 很高。请在您所选择的选项上打“√”。									
一、决策机制									
1. 您觉得自己在公共服务政策中有话语权的程度（有关您切身利益的 政策允许您发表意见的程度）	1	2	3	4	5				
2. 政府中心化执行程度（政府在管理服务中听取您意见的程度）	1	2	3	4	5				
3. 反馈环节渠道与方式的健全程度（热线电话、微信、微博反馈意见 的方便程度）	1	2	3	4	5				
二、效率机制									
4. 新居民公共服务供给市场化程度（政府为您购买公共服务的情况）	1	2	3	4	5				
5. 社会组织，公民参与新居民公共服务的程度（公益团体、志愿者给 您提供服务的情况）	1	2	3	4	5				

问题序号	新居民公共服务供给机制				评 分				
6. 新居民公共服务供给信息化程度（移动采集终端；移动办理终端；智能网格等信息化方式的普及程度）	1	2	3	4	5				
三、公平机制									
7. 积分落户对土地权利的限制程度（以放弃农村的土地利益作为落户条件的程度）	1	2	3	4	5				
8. 积分指标及标准优化程度（门槛高低；学历技能指标比例的合理程度）	1	2	3	4	5				
9. 积分供给中公共服务领域的开放程度（教育、医疗、住房、卫生、文化、体育等领域）	1	2	3	4	5				
10. 积分执行中内容简化及程序减少的程度（步骤及资料繁杂程度）	1	2	3	4	5				
四、协同机制									
11. 财政资源协同（享受政府教育补贴、免费接种、独生子女补贴等各种福利的情况）	1	2	3	4	5				
12. 流入地与流出地联动程度（老家政府和工作地政府配合度）	1	2	3	4	5				
13. 公共服务供给部门联动程度（人社；民政；住房；新居民局等部门配合度）	1	2	3	4	5				
14. 利益相关者联动程度（房东；企业；本地居民为您提供服务的配合度）	1	2	3	4	5				
五、责任机制									
15. 新居民公共服务供给责任主体界定清晰程度（不满意找哪些部门的明确程度）	1	2	3	4	5				
16. 新居民公共服务供给责任指标清晰程度（各个政府明确自身服务职责的程度）	1	2	3	4	5				
17. 新居民公共服务供给责任结果运用程度（服务不好的部门受到惩罚的程度）	1	2	3	4	5				
18. 新居民公共服务供给责任环境建设完善程度（政府给您提供评价政府的机会的程度）	1	2	3	4	5				
19. 您参与政府部门绩效评估的程度（如教育局、人社局、卫生局、信访办等部门）	1	2	3	4	5				

第二部分 城市融合测量

一、经济融合（就业与收入）

情 形	1	2	3	4	5
1. 与当地人从事同样工作，您认为自己的收入如何？	差很多	差一些	差不多	略高	高很多
2. 工作单位有过拖欠工资的情况吗？	非常频繁	比较频繁	偶尔	基本没有	从来没有
3. 用人单位签订劳动合同情况？	全部不签	少数签	一半签	大部分签	全部签
4. 您的劳动环境患职业病和受工伤的风险程度？	极高	非常高	一般	基本没有	完全没有
5. 您对现在劳动时间长度的接受程度？	完全不接受	非常不接受	一般	基本接受	完全接受
6. 您愿意通过政府组织劳务流动吗？	很不愿意	不愿意	一般	愿意	很愿意

二、文化融合（文化适应与身份认同）

情 形	1	2	3	4	5
1. 您愿意学习本地方言吗？	很不愿意	不愿意	一般	愿意	很愿意
2. 您愿意熟悉本地特有的风俗习惯和参加本地民俗活动吗？	很不愿意	不愿意	一般	愿意	很愿意
3. 您愿意长期在工作的城市定居吗？	很不愿意	不愿意	一般	愿意	很愿意
4. 您在工作生活中是否愿意与本地人交往？	很不愿意	不愿意	一般	愿意	很愿意

三、社会融合（社会网络与社会参与）

情 形	1	2	3	4	5
1. 需要别人暂时帮助时找本地朋友、本地同事或邻居（如接收快递；代买东西；照看小孩）	很不愿意	不愿意	一般	愿意	很愿意
2. 重大事情找本地朋友、本地同事或邻居商量	很不愿意	不愿意	一般	愿意	很愿意
3. 请本地朋友、同事或邻居介绍婚恋对象	很不愿意	不愿意	一般	愿意	很愿意
4. 单位集体活动（如运动会、聚餐、旅游、各种竞赛）	几乎不参加	很少参加	一般	较多参加	基本都参加

情 形	1	2	3	4	5
5. 向单位或政府提出自己的意见（如市长热线；网络问政；消费维权；信访）	几乎不参加	很少参加	一般	较多参加	基本都参加
6. 参与社区公共事务（如创卫、调查、植树等）	几乎不参加	很少参加	一般	较多参加	基本都参加

四、心理融合（身体、情绪及价值观）

情 形	1	2	3	4	5
1. 头痛；胃痛；腰痛；肌肉酸痛	严重	偏重	中等	很轻	没有
2. 感到精力下降，行动减慢	严重	偏重	中等	很轻	没有
3. 感到生病后身体难以迅速恢复	严重	偏重	中等	很轻	没有
4. 容易烦恼和激动，不能控制大发脾气	严重	偏重	中等	很轻	没有
5. 感到孤独、苦闷、担忧	严重	偏重	中等	很轻	没有
6. 感到紧张、失眠、睡得不稳、醒得太早	严重	偏重	中等	很轻	没有
7. 感到事情很难做，自己没有什么价值	严重	偏重	中等	很轻	没有
8. 人生有得有失；失败、失落很正常	很不同意	不同意	一般	同意	非常同意
9. 成功主要是靠努力打拼	很不同意	不同意	一般	同意	非常同意
10. 某件事情取得成功时除了自己努力还有家人、同事、朋友的支持	很不同意	不同意	一般	同意	非常同意

第三部分 个人基本资料

1. 您的出生地：
- （1）浙江省内（非本地） （2）外省
2. 您的户籍是：
- （1）非农业 （2）农业
3. 您目前居住房屋是：
- （1）工作场所 （2）借住房 （3）单位免费住房
- （4）出租屋 （5）政府提供的廉租房；公租房
- （6）政策性保障房 （7）自购商品房
4. 请问您所在单位的所有制性质是：
- （1）政府机关 （2）国有单位 （3）集体单位
- （4）股份合作单位 （5）联营单位 （6）股份公司



(7) 外商投资单位

(8) 港澳台投资单位

(9) 私营企业

(10) 个体经济

5. 您的家庭月收入:

☐ 1. 1000 元以下

☐ 2. 1000~2000 元

☐ 3. 2000~3000 元

☐ 4. 3000~5000 元

☐ 5. 5000~7000 元

☐ 6. 7000~10000 元

☐ 1~2 万元

☐ 2 万元以上

**联系方式**

住址:

电话:

## 附录 B 攻读学位期间发表论文和 科研情况说明

发表的论文:

[1] 四维协同取向下新居民公共服务供给机制研究(独立作者). 理论与改革, 2015(3). CSSCI 来源期刊.

[2] 公共治理视角下政府绩效评估主体多元化(独立作者). 重庆社会科学, 2014(6). CSSCI 扩展版来源期刊.

[3] 公务员综合利益视域下地方政府创新激励机制研究(独立作者). 开发研究, 2014(5). RCCSCE 中国核心学术期刊.

参与的科研项目:

[1] 2015 年浙江省教育科学规划课题: 碎片化学习视域下 MOODLE 平台应用研究(项目号: 2015SCG178), 2014. 10—2015. 10(项目负责人).

[2] 2015 年浙江省民政厅规划课题: 复合利益视域下儿童福利督导员激励机制研究(项目号: ZMYB201535), 2015. 10—2016. 10(项目负责人).

[3] 2014 年温州市决咨委课题: 新居民公共服务供给现状与对策研究(项目号: WZJZW201423), 2014. 10—2015. 01(项目负责人).

[4] 2015 年教育部规划课题: 创业团队绩效的心理所有权影响机制研究(项目号: 15YJC630133), 2015. 10—2018. 10(主要参与人).

[5] 2014 年浙江省自然基金课题: 基于相对灰势的灰数运算与灰色决策模型(项目号: LY14G010005), 2014. 5—2017. 5(主要参与人).

[6] 2014 年浙江省教育厅规划课题: 公司治理与社会责任对企业成长的影响研究——以中国制造业 A 股上市公司为例(项目号: Y201430821), 2014. 5—2015. 5(主要参与人).

## 参考文献

### 1. 图书

[1]〔美〕珍妮特·登哈特, 罗伯特·登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵. 丁煌译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.

[2]〔美〕赫伯特·西蒙. 管理决策新科学. 李柱流, 等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1982.

[3]〔美〕安瓦·沙. 公共服务提供. 北京: 清华大学出版社, 2009.

[4]〔美〕保罗·乔伊斯. 公共服务战略管理. 张文礼, 等译. 北京: 清华大学出版社, 2008.

[5]〔美〕约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与: 公共管理者的新技能与新策略. 北京: 北京大学出版社, 2004.

[6]〔英〕戴维·米勒. 协商民主不利于弱势群体. 王英津, 等译. 北京: 中央编译出版社, 2006.

[7]〔美〕托马斯. 公共决策中的公民参与. 孙柏瑛译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.

[8]〔美〕芳汀. 构建虚拟政府: 信息技术与制度创新. 邵国松译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.

[9]〔美〕奥斯本. 再造政府. 谭功荣译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.

[10]〔美〕博克斯. 公民治理: 引领 21 世纪美国社区. 孙柏瑛译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.

[11]〔美〕彼得斯. 政府未来治理模式. 吴爱明, 夏宏图译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.

[12]〔美〕弗雷德·E. 弗尔德瓦里. 公共物品与私人社区 (社会服务的

市场供给). 郑秉文译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.

[13] [美] 盖伊. 公共服务中的情绪劳动. 周文霞译. 北京: 中国人民大学出版社, 2014.

[14] 王浦劬, [美] 萨拉蒙, 等. 政府向社会组织购买公共服务研究. 北京: 北京大学出版社, 2010.

[15] [美] 丽莎·乔丹. 非政府组织问责: 政治、原则与创新. 詹晓光译. 北京: 中国人民大学出版社, 2008.

[16] [德] H. 哈肯. 协同学——大自然的奥秘. 凌复华译, 上海: 上海译文出版社, 2005.

[17] [美] 安德鲁坎贝尔, 凯瑟琳·萨姆斯·卢克斯. 战略协同 (第2版). 北京: 机械工业出版社, 2000.

[18] [美] 罗伯特·阿格拉诺夫, 麦克·麦圭尔. 协作性公共管理. 北京: 北京大学出版社, 2007.

[19] [美] 萨拉蒙. 公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系. 北京: 商务印书馆, 2008.

[20] [美] 谢里尔·西姆拉尔·金, 卡米拉·斯蒂福斯. 民有政府: 反政府时代的公共管理. 北京: 中央编译出版社, 2010.

[21] [美] 拉塞尔·林登. 无缝隙政府. 汪大海, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

[22] 陈振明, 等. 公共服务导论. 北京: 北京大学出版社, 2011.

[23] 徐家良, 廖鸿. 社会组织蓝皮书: 中国社会组织评估报告. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.

[24] 句华. 公共服务市场机制: 理论、方法与技术. 北京: 北京大学出版社, 2006.

[25] 韩东. 当代中国的公共服务社会化研究——以参与式灌溉管理改革为例. 北京: 水利水电出版社, 2011.

[26] 北京师范大学政府管理学院. 面向公共服务的中国政务信息化发展报告. 北京: 北京邮电出版社, 2014.

[27] 工业和信息化部信息化推进司. 电子政务与公共服务——中国信息化发展报告. 北京: 电子工业出版社, 2013.

[28] 张雪峰. 公共服务行业管理信息化创新: 全球最佳实务及案例解析. 北京: 清华大学出版社, 2005.

[29] 李培林, 陈光金, 张翼. 社会蓝皮书: 2015 年中国社会形势分析与预测. 北京: 社会科学出版社, 2015.

[30] 杜建海. 共建共享·共生共荣: 鄞州新居民与地方政府管理创新. 浙江: 浙江人民出版社, 2007.

[31] 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司. 中国流动人口发展报告. 北京: 中国人口出版社, 2012.

[32] 吴丽丽. 中国流动人口性和生殖健康公共服务均等化研究. 北京: 中国社会科学出版社, 2013.

[33] 加强宁波外来人口管理推进和谐社会建设课题组. 流动与和谐——宁波外来人口服务与管理. 北京: 人民出版社, 2007.

[34] 人民出版社. 国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见. 北京: 人民出版社, 2014.

[35] 王清. 利益分化与制度变迁: 当代中国户籍改革研究. 北京: 北京大学出版社, 2013.

[36] 张谦元, 柴晓宇. 城乡二元户籍改革研究. 北京: 中国社会科学出版社, 2012.

[37] 张雷. 当代中国户籍制度改革. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2009.

[38] 统筹城乡发展研究课题组. 统筹城乡发展报告——长三角户籍管理制度改革与创新. 北京: 经济科学出版社, 2013.

[39] 重庆市统筹城乡户籍制度改革领导小组办公室. 重庆市户籍制度改革指南. 重庆: 西南师范大学出版社, 2011.

[40] 李青东. 积分制管理. 成都: 电子科技大学出版社, 2014.

[41] 丁元竹. 问责性、绩效与治理: 中国非政府公共部门治理状况研究. 北京: 中国经济出版社, 2005.

[42] 世界银行专家组. 公共部门的社会问责: 理念探讨及模式分析. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.

[43] 李军鹏. 责任政府与政府问责制. 北京: 人民出版社, 2009.

[44] 韩志明. 让权力运用起来: 公民问责的理论与实践研究. 天津: 天津人民出版社, 2013.

[45] 韩志明. 中国问责: 十年风雨路. 北京: 新华出版社, 2013.

[46] 邓集文. 中国政府公共信息服务问责制改革研究. 北京: 知识产权

出版社, 2012.

[47] 赵蕾. 政府官员问责制度研究——基于中国内地和香港的比较分析. 北京: 光明日报出版社, 2012.

[48] 宋涛. 社会规律属性与行政问责实践检验. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.

[49] 北京领导科学学会. 你可能被问责——领导干部问责知识与案例. 北京: 团结出版社, 2009.

[50] 曾健, 张一方. 社会协同学. 北京: 科学出版社, 2000.

[51] 潘开灵, 白烈湖. 管理协同: 理论与实践. 北京: 经济管理出版社, 2006.

[52] 孔繁斌. 公共性的再生产——多中心治理的合作机制建构. 南京: 江苏人民出版社, 2008.

[53] 石国亮, 等. 国外公共服务理论与实践. 北京: 中国言实出版社, 2011.

[54] 杨欣. 公共服务合同外包中的政府责任研究. 北京: 光明日报出版社, 2012.

[55] 李铁. 我国城市流动人口和北京市人口问题研究. 北京: 中国发展出版社, 2013.

[56] 岳经纶. 农民工公共服务. 广州: 中山大学出版社, 2012.

[57] 李培林, 陈光金, 张翼. 2015 中国社会形势分析与预测. 北京: 社会科学文献出版社, 2015.

[58] 国家卫计委流动人口司. 2015 中国流动人口发展报告. 北京: 中国人口出版社, 2015.

[59] 国家卫计委流动人口司. 2014 中国流动人口发展报告. 北京: 中国人口出版社, 2014.

[60] 国家卫计委流动人口司. 2013 中国流动人口发展报告. 北京: 中国人口出版社, 2013.

[61] 国家卫计委流动人口司. 2012 中国流动人口发展报告. 北京: 中国人口出版社, 2012.

[62] 国家卫计委流动人口司. 2011 中国流动人口发展报告. 北京: 中国人口出版社, 2012.

[63] 王培安. 2013 流动人口动态监测数据. 北京: 中国人口出版

社, 2014.

[64] 王永乐, 李梅香. 新生代农民工社会融合研究——基本公共服务均等化的视角. 北京: 经济科学出版社, 2014.

[65] 李真. 流动与融合——农民工公共政策改革与服务创新路基. 北京: 团结出版社, 2005.

[66] 潘家华, 魏后凯. 中国城市发展报告 (No. 6): 农业转移人口的市民化 (2013 版). 北京: 社会科学文献出版社, 2013.

[67] Roling, N. G., Wagemakers, M, A. E.. Facilitating sustainable agriculture: Participatory learning and adaptive management in times of environmental uncertainty. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.

[68] Stephen Goldsmith, William D. Eggers. Governing by Network: The New Shape of the Public Sector. Harvard University Kennedy School of Government, 2004.

## 2. 期刊论文

[1] 俞可平. 新移民运动、公民身份与制度变迁——对改革开放以来大规模农民工进城的一种政治学解释. 经济社会体制比较, 2010 (1).

[2] 吴春梅, 翟军亮. 协商民主与农村公共服务供给决策民主化. 理论与改革, 2011 (4).

[3] 吴春梅, 翟军亮. 变迁中的公共服务供给方式与权力结构. 江汉论坛, 2012 (12).

[4] 吴春梅, 翟军亮. 公共价值管理理论中的政府职能创新与启示. 行政论坛, 2014 (1).

[5] 陈景云, 刘志光. 流动人口积分制管理效果分析——以深圳市为例. 中国人口科学, 2013 (6).

[6] 徐增阳. 农民工的公共服务获得机制与“同城待遇”——对中山市“积分制”的调查与思考. 经济与社会体制比较, 2011 (5).

[7] 王太元. 户籍改革: 分层施策; 有序推进. 时事报告, 2013 (8).

[8] 容志. 公共服务监督体系的逻辑建构、决策“过程与绩效”. 中国行政管理, 2014 (6).

[9] 曾保根. 均等化取向下基本公共服务问责机制的四维创新. 江西行政

学院学报, 2013 (4).

[10] 杨华锋. 社会协同治理创新之行政生态观. 领导科学, 2013 (20).

[11] 夏建文. 论社会协同的渠道选择与机制建设. 经济研究导刊, 2013 (12).

[12] 曹丽萍. 中国特色的企业社会责任培育机制之基本模式和特征分析——以政府、企业、社会协同互动为视角. 沈阳工程学院学报 (社会科学版), 2013 (2).

[13] 李志军. 社会协同视角下村级治理的理念及路径选择——基于广东省云浮市的实证研究. 南方农村, 2013 (4).

[14] 严国萍, 任泽涛. 论社会管理体制中的社会协同. 中国行政管理, 2013 (4).

[15] 付耀华. “无缝隙”政府理论视角下我国服务型政府构建. 云南行政学院学报, 2011 (3).

[16] 竺乾威. 公共服务的流程再造: 从“无缝隙政府”到“网格化管理”. 公共行政评论, 2012 (2).

[17] 毛万磊, 吕志奎. 厦门综改区“社区网格化”管理的优化——以鼓浪屿社区为例. 东南学术, 2013 (4).

[18] 施雪华. 论政府能力及其特性. 政治学研究. 1996 (1), p63-68.

[19] 漆国生. 公共服务中的公众参与能力探析. 中国行政管理, 2010 (3), p56-58.

[20] 王树文, 胡云海. 我国公共服务市场化约束条件与保障机制研究. 中国海洋大学学报, 2013 (4), p78.

[21] 闫娟. 我论公共服务市场化中的政府角色与责任. 中州学刊, 2013 (9), p5.

[22] 潘鸿雁. 公共服务社会化的三方合作研究——以上海市徐汇区养老服务社会化为例. 中共中央党校学报, 2010 (1), p12.

[23] 詹国彬. 论公共服务合同外包的真实动因与基本原则. 社会科学战线, 2014 (8), p257.

[24] 李宇. 大数据背景下政府信息资源管理的探索与思考——以流动人口信息管理为例. 电子政务, 2014 (7), p100.

[25] 张必兰. 城市新市民信息素养问题研究述评. 重庆工商大学学报, 2014 (12), p132.



[26] 施雪华, 邓集文. 当前中国政府公共信息服务的问题与对策. 中国行政管理学会 2008 年年会暨“政府行政能力建设与构建和谐社会”研讨会论文集, 2008 (8), p435.

[27] 李祥. 论政府公共信息服务的问题与对策. 商业经, 2008 (1), p100.

[28] 谢宝富. 居住证积分制: 户籍改革的又一个“补丁”? ——上海居住证积分制的特征、问题及对策研究. 人口研究, 2014 (1), p90.

[29] 段成荣, 朱富言. “以房管人”: 流动人口管理的基础. 城市问题, 2009 (4), p78.

[30] 李波阳. 流动人口“流入地”管理制度研究——构建和谐社会下的流动人口管理制度研究之一. 兰州学刊, 2006 (12), p111.

[31] 梅林, 王钧. 物联网技术及其在公安信息化中的应用. 广东公安科技, 2015 (1), p78.

[32] 杨凤禄. 户籍制度改革: 成本与收益. 经济学家, 2002 (2), p33.

[33] 蔡昉, 都阳, 杨美艳. 户籍制度与劳动力市场保护. 经济研究, 2001 (12), p42.

[34] 张延明. 淡化户籍对社会保障的影响. 中国社会保障, 2009 (12), p27.

[35] 王太元. 户籍改革: 分层施策; 有序推进. 时事报告, 2013 (8).

[36] 张安毅. 户籍改革背景下农民集体所有权与收益分配权制度改造研究. 中国农业大学学报, 2015 (4), p28.

[37] 高韧. 企业公共服务责任与政府激励. 科学经济社会, 2010 (2), p61.

[38] 陈国权, 吴帅. 责任政府的公共服务取向. 社会科学战线, 2009 (4), p196.

[39] 唐忠义, 顾杰, 张英. 我国公共服务监督机制问题的调查与分析. 中国行政管理, 2013 (1), p20.

[40] 赵大海, 胡伟. 中国大城市公共服务公众满意度的测评与政策建议. 上海行政学院学报, 2014 (1), p23.

[41] 江亦曼. 建立适应市场经济体制的流动人口计划生育管理服务机制势在必行. 人口与计划生育, 2003 (6), p23.

[42] 栾贵勤. 我国城市流动人口管理服务机制研究. 工业技术经济, 2007 (2), p12.

- [43] 杨述明. 建立“以房管人”流动人口管理新机制. 红旗文稿, 2008 (5), p22.
- [44] 张斌倩. 我国流动人口社会保障责任探析. 管理观察, 2015 (9), p29.
- [45] 张爱琴. 积极推行流动人口公共服务均等化. 人口与发展, 2008 (6), p67.
- [46] 安体富. 完善公共财政制度, 逐步实现公共服务均等化. 财经问题研究, 2007 (7), p56.
- [47] 曾红颖. 我国基本公共服务均等化标准体系及转移支付效果评价. 经济研究, 2012 (6), p26.
- [48] 孙建军. 从管制到服务——基于舟山“网格化管理, 组团式服务”实践的分析. 中共浙江省委党校学报, 2010 (1).
- [49] 辜胜阻. 二元城镇化战略及对策. 人口研究, 1991 (5), p56.
- [50] 辜胜阻. 新型城镇化: 政府要重“引导”避“主导”. 中国经济周刊, 2013 (5), p25.
- [51] 孙莉. 论城镇化政府主导推进的程序规制. 法学, 2015 (4), p48.
- [52] 邵彦敏. 农业流动人口与农村土地流转. 人口学刊, 2007 (4), p28.
- [53] 杨重光. 城市化过程中土地政策调整与人口户籍变更. 中国土地科学, 2000 (6), p22.
- [54] 杨云彦. 人口流动、土地流转与新农村建设. 中国地质大学学报 (社会科学版), 2007 (5), p34.
- [55] 胡同泽. 农村人口流动对土地规模经营的影响与对策——对重庆市12个镇的调查与分析. 经济纵横, 2007 (6), p44.
- [56] 杨婷, 靳小怡. 资源禀赋、社会保障对农民工土地处置意愿的影响——基于理性选择视角的分析. 中国农村观察, 2015 (4), p16.
- [57] 国家人口发展战略研究课题组. 国家人口发展战略研究. 人口研究, 2007 (1), p48.
- [58] 李军鹏. 当代西方责任政府理论研究述评. 公共管理高层论坛 (第7辑), 2008, p127.
- [59] 陈昭玖, 谢秦华. 产业转型背景下中部地区农民工就业流动研究. 农业经济问题, 2014 (3), p56.

[60] 葛晓巍, 叶俊涛. 刘易斯拐点下农民工就业结构及产业结构变化. 经济学家, 2014 (2), p67.

[61] 苏昕. “城市新移民”公民权的缺失及回归探析. 中国行政管理, 2012 (5), p46.

[62] 易承志. 城市农民工子女教育保障的逻辑与路径反思——公民权的视角. 兰州学刊, 2013 (8), p200.

[63] 邓治平. 市民权如何获得——基于地方流动人口治理创新经验. 学术研究, 2015 (12), p36.

[64] 高洪贵. 新生代农民工参与政府公共决策的困境与机制重构——以协商民主理论为视角. 中国青年研究, 2012 (6), p40.

[65] 张永刚. 新生代农民工政治参与中存在的问题及对策. 中州学刊, 2011 (4), p32.

[66] 刘红梅, 沈沉. 谈公共图书馆为农民工服务之社会职责. 四川图书馆学报, 2009 (2), p12.

[67] 徐增阳. 农民工市民化: 政府责任与公共服务创新. 华南师范大学学报, 2010 (1), p5.

[68] 许丽英, 王跃华. 新生代农民工劳动就业权益保障与政府责任探析. 行政论坛, 2014 (2), p7.

[69] 孙敬之. 关于中国人口分布问题. 人口研究, 1982 (2).

[70] 蔡昉. 人口迁移和流动的成因、趋势与政策. 中国人口科学, 1995 (6), p8.

[71] 段成荣. 流动人口对城乡社会经济发展的影响. 人口研究, 1998 (4), p63.

[72] Stoker, G. Public Value Management (PVM): A New Resolution of the Democracy/Efficiency Trade - Off [J], Institute for Political and Economic Governance, University of Manchester. UK. 2005, 13.

[73] Albert, C., etal. Social Learning can Benefit Decision - Making in Landscape Planning: Gartow Case Study on Climate Change Adaptation, Elbe Valley Biosphere Reserve [J], landscape and urban planning, Vol. 105, Issue 4, pp. 347-360, 2012.

[74] Cuthill, M., Fien, J. Capacity Building: Facilitating Citizen Participation in Local Governance [J], Australian Journal of Public

Administration, Vol. 64, No. 4, pp. 63-80, 2005.

[ 75 ] Tyroler-Cooper, Samm. Promoting Rights Consciousness among China's Migrant Workers [J]. China Rights Forum, 2006 (3).

[ 76 ] Zhang, Xin and Richard Baum. 2004. Civil Society and the Anatomy of a Rural NGO [J]. The China Journal, (52).

[ 77 ] Min Zhou, Hong Liu. 2015. Transnational Entrepreneurship and Immigrant Integration: New Chinese Immigrants in Singapore and the United States [J]. (27) .

[ 78 ] Jalal Safipour, Donald Schopflocher, Gina Higginbottom, Azita Emami. Feelings of social alienation: a comparison of immigrant and non-immigrant Swedish youth [J]. International Journal of Sociology and Social Policy, Volume: 31 Issue: 7/8, 2011.

[ 79 ] Brenda D. Smith, Bethany G. Womack. 2015. Human Service Administrators' Attitudes Toward Immigration: Shaped by Community and Organizational Context? [J], Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance, 40 (1): 26.

[ 80 ] Jonathan Wadsworth. 2015. Mustn't Grumble: Immigration, Health and Health Service Use in the UK and Germany [J], Fiscal Studies, Leadership & Governance, 34 (1): 55-82.

[ 81 ] Factor H. , Habib J. 2015. A model of the impact of immigration on health and social service expenditures for the elderly [J], Public finance Finances publiques, 48 (1): 147.

[ 82 ] Rhodes, Scott D. 2015. The Impact of Local Immigration Enforcement Policies on the Health of Immigrant Hispanics/Latinos in the United States [J], American Journal of Public Health, 105 (2): 329-377.

[ 83 ] Rhodes, Scott D. 2015. The Impact of Local Immigration Enforcement Policies on the Health of Immigrant Hispanics/Latinos in the United States [J], American Journal of Public Health, 105 (2): 329-377.

[ 84 ] Anonymous. 2010. U. S. Citizenship and Immigration Services, USCIS Announces Six Additional Months for Haitian Nationals to Seek Temporary Protected Status [J], Bioterrorism Week.

### 3. 学位论文

- [1] 陈雪玉. 潮汕欠发达乡镇公共决策过程分析. 硕士学位论文, 2009.
- [2] 翟军亮. 农业公共决策优化机理及效应研究. 博士学位论文, 2014.
- [3] 张玉龙. 户籍改革的积分制研究——基于东莞积分制政策的实证研究. 硕士学位论文, 2013.
- [4] 钱霄栋. 嘉兴市新居民积分制管理研究. 硕士学位论文, 2013.
- [5] 付金鹏. 我国公益组织提供公共服务的问责逻辑. 博士学位论文, 2012.
- [6] 姚荐苟. 公共服务中的责任机制——西方公共服务的考量与本土化实践. 学位论文, 2013.
- [7] 田侠. 行政问责机制研究. 学位论文, 2009.
- [8] 高娟. 责任政府导向下的政府回应力研究. 学位论文, 2011.
- [9] 李作鹏. 责任政府视域下的社会问责研究. 学位论文, 2013.
- [10] 王艳丽. 城市社区协同治理动力机制研究. 博士学位论文, 2012.
- [11] 陈丹宁. 长三角区域创新系统中的协同效应研究. 博士学位论文, 2009.
- [12] 田玉麒. 当代中国公共服务协同供给探析. 博士学位论文, 2014.
- [13] 郑佳. 中国基本公共服务政策协同化研究. 博士学位论文, 2010.
- [14] 詹晓阳. 基层政府面向信息弱势群体的公共服务研究. 武汉大学博士学位论文, 2011.
- [15] 付金鹏. 我国公益性组织提供公共服务的问责逻辑. 上海行政学院学报, 2012.
- [16] 李凡. 转移支付、财力均衡与公共服务均等化. 山东大学博士学位论文, 2013.
- [17] 欧阳力胜. 新型城镇化进程中农民工市民化研究. 财政部财政科学研究所, 2013.
- [18] 曹丽娜. 社会组织参与流动人口公共服务问题研究——以三林镇“新市民生活馆”为例. 华东理工大学硕士学位论文, 2014.
- [19] 赵琛. 基于利益相关者视角农业转移人口市民化研究. 山东大学中央党校博士学位论文, 2014.

[20] 金崇建. 浙江流动人口多头式管理问题及功能整合研究——以瑞安市为例. 华东理工大学硕士学位论文, 2012.

[21] 周群. 跨区域公共治理利益补偿机制研究. 山东大学硕士学位论文, 2014.

[22] 宋江帆. 利益调整与制度变革: 新居民社区融入与社会融合——基于温州社区建设的调查与思考. 华中师范大学硕士学位论文, 2014.

[23] 李淑妍. 农民工市民化下北京农村土地流转问题研究. 辽宁大学博士学位论文, 2013.

#### 4. 报纸中析出文献

[1] 杜静, 石杰. 一本居住证在手, 公共服务不愁. 文汇报, 2013 年 12 月 1 日, 第 6 版.

[2] 龙敏飞. 持居住证可享受义务教育服务让人期待. 青岛日报, 2013 年 12 月 8 日, 第 6 版.

[3] 唐卫毅. 居住证时代, 生活正在改变. 法制日报, 2013 年 12 月 6 日, 第 7 版.

[4] 徐宁. 期待积分制能给新居民派更多用场. 嘉兴日报, 2013 年 11 月 21 日, 第 1 版.

[5] 徐光浦. 新标准抓住了户籍改革要害. 东方早报, 2013 年 11 月 21 日, 第 3 版.

[6] 蔡若愚. 城市异乡人: 那些阳光照进了现实. 中国经济导报, 2013 年 11 月 8 日, 第 5 版.

[7] 严跃进. 居住证积分制刺激需求释放. 中国建设时报, 2013 年 12 月 18 日, 第 2 版.

[8] 魏域涛, 厉以宁. 从两大方面释放改革红利. 中国经济时报, 2013 年 12 月 17 日, 第 3 版.

[9] 厉以宁. 户籍改革可“分区推进、积分入户”双管齐下. 浙江日报, 2010 年 28 月 14 日, 第 14 版.

[10] 张海英. 别让原则性规定拖户籍后腿, 法制日报, 2015 年 9 月 24 日, 第 7 版.

[11] 颜剑. 上海政协委员呼吁设流动人口财政转移支付制度. 法制日报,

2008年1月24日,第4版.

[12] 张波. 新型城镇化:政府与市场合力推进. 城乡建设, 2014.

## 5. 电子文献

[1] 中国政府新闻网. 关于《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》. <http://www.chinanews.com/gn/2014/07-30/6439778.shtml>, 2013年7月30日.

[2] 温州新居民服务管理局. 新居民公共服务管理局回复政协委员建议. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201507/t20150715\\_1215420.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201507/t20150715_1215420.html), 2013年7月15日.

[3] 国家统计局. 2015年上半年国民经济运行情况新闻发布会答记者问. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201507/t20150715\\_1215420.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201507/t20150715_1215420.html), 2015年7月15日.

[4] 人民网. 去库存成为“国家任务”(中央经济工作会议精神解读). <http://politics.people.com.cn/n1/2015/1225/c1001-27973877.html>, 2015年12月25日.

[5] 国家统计局. 2014农民工监测报告. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429\\_797821.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429_797821.html), 2015年3月2日.

[6] 国家统计局. 2014公报解读:新型城镇化——经济发展的新引擎. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201503/t20150309\\_691333.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201503/t20150309_691333.html), 2015年3月9日.

[7] 中山流动人口信息网. 中山流动人口积分制管理图片版. <http://www.zslg.gov.cn/index.php?m=Gnewslist&a=news&id=1418>, 2015年10月10日.

[8] 中山流动人口信息网. 流动人口申请积分入户须知. <http://www.zslg.gov.cn/index.php?m=Gnewslist&a=news&id=992>, 2015年10月9日.

[10] 南方日报. 东莞、深圳、中山外来人口比例前三名. <http://news.163.com/14/1231/08/AEPG7JQM00014AED.html>, 2013年12月31日.

[11] 嘉兴统计信息网. 2014年嘉兴统计年鉴. <http://www.jxstats.gov.cn/tjnj/Def.asp?cdate=2014>, 2014年.

[12] 浙江统计信息网. 浙江省外来人口的研究与分析. <http://www.zj>.

stats.gov.cn/ztzl/dxdc/rkydc/ktxb \_ 2024/201409/t20140905 \_ 144445.html, 2011 年 7 月 15 日.

[13] 国家统计局浙江调查总队. 浙江制造业职工平均薪酬变动分析. [http://www.zj.stats.gov.cn/tjfx\\_1475/tjfx\\_sjfx/201409/t20140930\\_145937.html](http://www.zj.stats.gov.cn/tjfx_1475/tjfx_sjfx/201409/t20140930_145937.html), 2013 年 9 月 28 日.

[14] 绍兴市政府. 关于印发《2013 年度斗门、马山镇和袍江公安分局流动人口服务管理工作绩效考核办法》的通知. [http://www.sx.gov.cn/art/2013/9/18/art\\_7593\\_93797.html](http://www.sx.gov.cn/art/2013/9/18/art_7593_93797.html), 2013 年 9 月 18 日.

[15] 杭州市流动人口办公室. 关于印发《2015 年杭州市流动人口管理服务绩效考核评估办法》的通知. <http://work.xhzrbbw.com/pagesf.htm?moduleid=402896f722af81eb0122afd6b3a00005>, 2015 年 6 月 15 日.

[16] 人民网. 拖欠工资问题反弹: 欠薪为何有抬头. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201507/t20150715\\_1215420.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201507/t20150715_1215420.html), 2013 年 12 月 6 日.

[17] 国家统计局. 新常态新战略新发展——“十二五”经济发展成绩斐然. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201510/t20151013\\_1255154.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201510/t20151013_1255154.html), 2015 年 10 月 13 日.

[18] 光明网. 《2013 年度中国慈善捐助报告》发布. [http://news.gmw.cn/2013-09/21/content\\_13313014.htm](http://news.gmw.cn/2013-09/21/content_13313014.htm), 2013 年 9 月 21 日.

[19] 中国青年志愿者网. 2015 中国企业志愿者行业发展报告. [http://www.zgzyz.org.cn/content/2015-07/30/content\\_11520820.htm](http://www.zgzyz.org.cn/content/2015-07/30/content_11520820.htm), 2015 年 8 月 23 日.

[20] 北京师范大学公益研究院. 2010 中国公民志愿者发展报告. [http://gongyi.ifeng.com/news/detail\\_2011\\_04/21/5889041\\_0.shtml](http://gongyi.ifeng.com/news/detail_2011_04/21/5889041_0.shtml), 2014 年 3 月 21 日.

[21] 中国台州网. 2015 年上半年国民经济运行情况新闻发布会答记者问. [http://www.taizhou.com.cn/news/2013-11/08/content\\_1947035.htm](http://www.taizhou.com.cn/news/2013-11/08/content_1947035.htm), 2013 年 11 月 8 日.

[22] 中国宁波网. 1358 个融合组织拉近新老居民心. <http://news.cnnb.com.cn/system/2009/04/18/006072412.shtml>, 2009 年 9 月 8 日.

[23] 新华网. 挖掘市场潜力, 激发内生动力, 国务院印发关于促进信息消费扩大内需的若干意见. [http://news.xinhuanet.com/politics/2013-08/14/c\\_116945851.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-08/14/c_116945851.htm), 2013 年 8 月 14 日.



[24] 乐清新居民服务管理局. 关于印发《乐清市新居民积分制管理实施细则（试行）》和《乐清市新居民积分制管理计分标准》的通知. [http://www.yqlgj.com/show.asp? 319](http://www.yqlgj.com/show.asp?319), 2015 年 3 月 24 日.

[25] 浙江统计网. 2014 年浙江省财政总收入统计数据. [http://www.zj.stats.gov.cn/tjsj/ydsj/cz/2014n\\_ 1575/201501/t20150122\\_ 152220.html](http://www.zj.stats.gov.cn/tjsj/ydsj/cz/2014n_1575/201501/t20150122_152220.html), 2013 年 12 月 31 日.

[26] 平安舟山网. 普陀区举办流动人口矛盾纠纷调解员培训会议. <http://www.pazs.gov.cn/index.php/cms/item-view-id-3796.shtml>, 2015 年 11 月 13 日.

[27] 定海新闻网. 新居民子女需要素质教育“送”上门. <http://dhnews.zjol.com.cn/dhnews/system/2015/10/26/019858891.shtml>, 2015 年 10 月 26 日.

[28] 新华网. 国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见（全文）. [http://news.xinhuanet.com/yzyd/local/20140730/c\\_ 1111862094.htm](http://news.xinhuanet.com/yzyd/local/20140730/c_1111862094.htm), 2013 年 7 月 30 日.

[29] 中国人大网. 中华人民共和国民法通则. [http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/06/content\\_ 5004470.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/06/content_5004470.htm), 2007 年 1 月 1 日.

[30] 新华网. 关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见. [http://news.xinhuanet.com/politics/2015-02/01/c\\_ 1114210076.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-02/01/c_1114210076.htm), 2015 年 2 月 1 日.

[31] 中国政府网. 不动产登记暂行条例（国务院令第 656 号）. [http://www.gov.cn/zhengce/2013-12/22/content\\_ 2795318.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2013-12/22/content_2795318.htm), 2013 年 12 月 22 日.

[32] 新华网. 政府工作报告——2016 年 3 月 5 日在第十二届全国人民代表大会第四次会议上. [http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-03/05/c\\_ 128775704.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-03/05/c_128775704.htm), 2016 年 3 月 6 日.

## 后 记

新居民是城市中具有稳定就业和稳定住所但是户籍非本地的人口。在民生需求倒逼着行政改革，“乡—城”及“城—城”间的人口流动逐渐常态化的现实背景下，通过公共服务将具有稳定就业和稳定住所的流动人口固化为城市新居民是改革的必然趋势，也是新型城镇化建设的重要步骤。健全新居民公共服务供给机制体现了国家和社会越来越重视和保障人民的权益，是全面建设小康社会的必然要求。

本书把新居民公共服务供给与社会现实结合起来，根据新居民公共服务供给目标，从新居民公共服务供给机制中的决策机制、效率机制、公平机制、协同机制、责任机制等方面综合考虑，更深层次地诠释了新居民公共服务供给机制的运行机理。通过分析新居民公共服务供给机制的历史演进，结合当今社会的时代背景，提出了“公平供给”与“融合供给”才是未来的发展趋势，以浙江为样本考察新居民公共服务供给机制的现实情况及未来趋势。同时针对运行过程中出现的问题，分析运行困境，在借鉴国内外新居民公共服务供给经验的基础上，提出了优化路径。

本书得到了国家社科基金项目（健康中国战略下流动人口卫生服务协同供给研究 17BZZ054）的支持，感谢项目组俞林伟、杜平、李晓东、于瑞强、陈春、王勇、梅琨等同志的精诚合作，温州医科大学各位领导和同仁，暨南大学黄文义同志及华南理工大学文宏同志对项目研究和本书写作给予了很多支持，在此一并致谢。

于海燕

2018年1月15日





# 反侵权盗版声明

电子工业出版社依法对本作品享有专有出版权。任何未经权利人书面许可，复制、销售或通过信息网络传播本作品的行为，歪曲、篡改、剽窃本作品的行为，均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人应承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。

为了维护市场秩序，保护权利人的合法权益，我社将依法查处和打击侵权盗版的单位和个人。欢迎社会各界人士积极举报侵权盗版行为，本社将奖励举报有功人员，并保证举报人的信息不被泄露。

举报电话：(010) 88254396; (010) 88258888

传 真：(010) 88254397

E-mail: dbqq@phei.com.cn

通信地址：北京市海淀区万寿路 173 信箱

电子工业出版社总编办公室

邮 编：100036